



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa



volume 63

250

abril a junho de 2026

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

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

Senadora Roberta Acioly

Senador Styvenson Valentim

Senadora Soraya Thronicke

ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466



Revista de Informação Legislativa

Brasília – DF

volume 63

250

p. 1-130

abril a junho de 2026

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 André Vaz Chervenski

Coordenação de Edições Técnicas
Coordenador: Aloysio de Britto Vieira

Editor responsável: Aloysio de Britto Vieira. Editor executivo: Raphael Melleiro. Gestão de submissão: Glaucia Cruz.
Preparação de texto: 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.

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. Alvaro Augusto de Borba Barreto, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil / Dr. Álvaro José Bettanin Carrasco, Procuradoria-Geral Federal, Canoas, RS, Brasil / Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Antonio Sergio Cordeiro Piedade, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Dr. Carlos Magno Sprigico Venerio, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dr. Cesar Rodrigues van der Laan, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dra. Claudia Paiva Carvalho, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Me. Clay Souza e Teles, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dra. Flávia Danielle Santiago Lima, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Fernando Angelo Ribeiro Leal, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Fernando Boarato Meneguim, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Fernando Laércio Alves da Silva, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil / Dr. Gabriel Ulbrik Guerrero, Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Henrique Fernando de Mello, Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, São José do Rio Preto, SP, Brasil / Dr. José dos Santos Carvalho Filho, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dra. Leila Gandoni Ollaik, Ministério da Economia, Brasília, DF, Brasil / Dr. Leonel Cesarino Pessoa, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Lucas Fucci Amato, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dra. Lilian Barros de Oliveira Almeida, Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil / Dra. Luciana Cristina de Souza, Faculdade Milton Campos, Nova Lima, MG, Brasil / Dr. Marcelo Schenk Duque, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Me. Pérsio Henrique Barroso, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Rafael Silveira e Silva, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil / Dra. Rita de Cássia Corrêa de Vasconcelos, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Rubens Beçak, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Saulo de Tarso Fernandes Dias, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dra. Simone de Sá Rosa Figueirêdo, Faculdade Damas, Recife, PE, Brasil / Dr. Tiago Ivo Odon, Senado Federal, Brasília, DF, 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

AUTORES

Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos é mestra em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil; especialista em Direito Público e Tributário pela Universidade Anhanguera, Campo Grande, MS, Brasil; juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Maringá, PR, Brasil. / Bruno Lamenha é doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil; procurador da República, Arapiraca, AL, Brasil. / Grégory dos Passos Carvalho é doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; membro da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais do Poder Executivo Federal, Brasília, DF, Brasil. / Jair Aparecido Cardoso é livre docente em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil; professor associado dos programas de graduação e pós-graduação da FDRP-USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil. / Jair José Mariano Filho é mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil, e pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil; doutorando em Direito na Universidade Estadual Paulista, Franca, SP, Brasil; docente de Direito Constitucional da Faculdade Claretiano, Rio Claro, SP, Brasil. / Rubens Beçak é doutor e mestre em Direito Constitucional e livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil; pós-doutor pelo Instituto de Iberoamérica da Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha. / Suzana Maria Fernandes Mendonça é doutora e mestra em Ciências jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; concluinte de estudos pós-doutorais em Bioética na Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; advogada.

Sumário

ARTIGOS

- 11 **O grande silêncio: o papel do Ministério Público na ditadura civil-militar**
The Great Silence: The Role of the Public Prosecutor's Office in the Brazilian Civil-Military Dictatorship
Bruno Lamenha
- 45 **Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas**
Regulation vs. Theory: The Regulatory Impact Analysis Decree and Recent Literature on Policy Design
Grégory dos Passos Carvalho
- 65 **Do invisível ao inevitável: o enfrentamento das barreiras estruturais da mulher negra no trabalho**
From the Invisible to the Inevitable: Overcoming Structural Barriers for Black Women at Work
Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos
Jair Aparecido Cardoso
- 85 **Guardião ou protagonista? O Supremo Tribunal Federal entre a legitimidade democrática e o personalismo decisório**
Guardian or Protagonist? The Brazilian Supreme Court between Democratic Legitimacy and the Decision-Making Personalism
Jair José Mariano Filho
Rubens Beçak
- 107 **A proteção de dados de saúde e a Administração Pública: uma análise das experiências portuguesa e brasileira**
Health Data Protection and Public Administration: An Analysis of the Portuguese and Brazilian Experiences
Suzana Maria Fernandes Mendonça

Artigos



O grande silêncio: o papel do Ministério Público na ditadura civil-militar

The Great Silence: The Role of the Public Prosecutor's Office in the Brazilian Civil-Military Dictatorship

Bruno Lamenha¹

Resumo

Este artigo examina o papel do Ministério Público (MP) durante um período negligenciado pela literatura especializada: a ditadura civil-militar (1964-1985). Com base no institucionalismo histórico e no mapeamento de processos como marcos teórico-metodológicos, investiga o posicionamento da instituição naquele contexto; para isso, analisa a literatura, os projetos de memória institucional e o discurso da instituição. Os resultados evidenciam um significativo silêncio sobre o desempenho do MP no período ditatorial e revelam padrões de omissão, inércia e colaboracionismo. Conclui-se que o desconhecimento de elementos de continuidade no seu processo de reengenharia nos anos 1970 e 1980 é uma lacuna crucial nos estudos sobre a trajetória da instituição – e preenchê-la é fundamental para se compreender o MP contemporâneo.

Palavras-chave: Ministério Público; ditadura civil-militar; institucionalismo histórico; memória institucional; sistema de Justiça.

Abstract

This article examines the role of the Public Prosecutor's Office (MP) during a period neglected by the specialised literature: the Brazilian civil-military dictatorship (1964-1985). Based on historical institutionalism and process mapping as theoretical and methodological frameworks, it investigates the institution's positioning in that context; to this end, it analyses the literature, institutional memory projects, and the institution's discourse. The results reveal a significant silence about the MP's performance during the dictatorial period and reveal patterns of omission, inertia, and collaborationism. It concluded that the lack of knowledge of elements of continuity in its re-engineering

¹ Bruno Lamenha é doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil; procurador da República, Arapiraca, AL, Brasil. Email: brunolamenha@uol.com.br

process in the 1970s and 1980s is a crucial gap in studies on the institution's trajectory—and filling it is fundamental to understanding the contemporary MP.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Brazilian civil-military dictatorship; historical institutionalism; institutional memory; justice system.

Recebido em 10/6/25

Aprovado em 22/9/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p11

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Quase quatro décadas após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), persiste um amplo interesse dos pesquisadores sobre como se tornou possível o “novo Ministério Público de 1988” (Lima; Machado, 2022, p. 5). Contudo, poucos trabalhos se têm ocupado do arranjo institucional que precedeu o Ministério Público (MP) constitucionalizado na então chamada *Nova República*. Há um grande silêncio na literatura sobre a história e o desempenho institucional do que se pode denominar “o velho Ministério Público” ou “o MP de 1964-1985”.

A ideia de *trajetória* de um ente estatal como o MP relaciona-se aqui à história factual de sua construção e desenvolvimento; contudo, não se trata de um esforço apenas historiográfico. O interesse na temática abrange sua identificação e seu contexto, dependente de elementos e significativas sequências temporais, para enfrentar questões sobre a institucionalização, as escolhas, as mudanças e os efeitos prováveis no seu desempenho atual e futuro.

Por mais que a literatura celebre as singularidades do MP, o processo de institucionalização de um órgão estatal não é marcado apenas por rupturas. Consideradas aqui as peculiaridades e o caráter pactuado do processo de transição política para a Nova República (O'Donnell, 1988, p. 54-55; Castro, 2018, p. 241), as permanências e continuidades são

² LAMENHA, Bruno. O grande silêncio: o papel do Ministério Público na ditadura civil-militar. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 250, p. 11-44, abr./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p11. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/250/ril_v63_n250_p11

³ Lamenha, B. (2026). O grande silêncio: o papel do Ministério Público na ditadura civil-militar. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(250), 11-44. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p11

elementos analíticos relevantes para pensar não apenas a história de certa mudança institucional, mas também sua trajetória posterior e o estágio atual.

Este trabalho tenciona contribuir para o campo de estudos ao abordar o papel do MP⁴ durante a ditadura civil-militar (DCM). Apesar das dificuldades devidas à escassez de dados disponíveis, a estratégia teórico-metodológica articula o institucionalismo histórico com o mapeamento de processos (*process tracing*). Para explicar processos históricos com base em evidências qualitativas, constrói-se um modelo analítico que considera a atuação de órgãos estatais como o MP.

Esteado nesses fundamentos, o artigo compõe-se de quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na seção 2, contextualiza-se a transição política para a Nova República na perspectiva do sistema de Justiça (SJ). Na seção 3, aborda-se a literatura especializada sobre a trajetória do MP. Na seção 4, examinam-se projetos de memória institucional, com destaque para o Ministério Público Militar (MPM). E, na seção 5, avalia-se o discurso institucional, que revela a identidade e a autoimagem da instituição⁵ durante a DCM. Nas considerações finais, resumizam-se os principais achados e suas implicações.

Ao investigar o papel do MP durante aquele período, o artigo contribui para preencher uma lacuna significativa na literatura especializada. A relevância da pesquisa está na capacidade de revelar continuidades institucionais frequentemente obnubiladas por narrativas centradas apenas nas rupturas, com o fim de oferecer elementos essenciais para se compreenderem os desafios e contradições do MP.

2 A transição política nas décadas de 1970 e 1980 na perspectiva do sistema de Justiça

Na transição para a Nova República, não houve impedimentos institucionais para que atores da DCM permanecessem na vida pública, cenário que se repetiu com as organizações do SJ que atuaram durante aquele período (Pereira, 2010, p. 238; Castro, 2018, p. 322). Até hoje não houve discussão pública consistente sobre os efeitos dessa permanência no

⁴ As expressões *Ministério Público* e *MP* designam 30 órgãos ministeriais do SJ: os 26 MPs estaduais e os quatro ramos do Ministério Público da União (MPU) – o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Nessa contagem, pois, não se consideram os ministérios públicos de Contas; apesar do nome, não são órgãos ministeriais autônomos, já que compõem a estrutura dos tribunais de Contas.

⁵ Neste artigo, emprega-se o termo *instituição* em sentido mais corrente na literatura jurídica, como sinônimo de *ente* ou *organização estatal*. Registre-se, porém, que no marco teórico do novo institucionalismo aqui adotado *instituição* e *organização* designam conceitos distintos. Instituições são as regras do jogo, isto é, as normas, os procedimentos e as convenções, formais e informais, que estruturam as interações políticas e sociais; organizações, por sua vez, são os atores coletivos – como o Ministério Público – que operam nesse quadro institucional (North, 1990, p. 3-5; Thelen; Steinmo, 1992, p. 2; Scott, 2014, p. 56-59). São, pois, categorias analíticas distintas. A opção pelo termo *instituição* privilegia a fluência do texto e a comunicação com o público leitor mais amplo, não necessariamente familiarizado com o vocabulário específico do novo institucionalismo, sem prejuízo da precisão do argumento.

SJ e no projeto estabelecido pela CRFB. O'Donnell (1988, p. 61) aponta que a experiência brasileira representou “o caso de maior continuidade do regime autoritário em termos das forças armadas [...] comparativamente essa continuidade é ainda maior [que a do] pessoal civil governante, os ‘notáveis’ daquele regime”⁶. Um caso representativo no âmbito do SJ é o de José Carlos Moreira Alves, que presidiu o STF durante a instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC). Nomeado procurador-geral da República em 1972, ocupou o cargo até 1975, quando se tornou ministro do STF e nele permaneceu até 2003 (Castro, 2018, p. 241-242).

Esse cenário vai ao encontro da interpretação de Pereira (2010, p. 118-119), que identifica na DCM um modelo híbrido, que combina elementos de regimes autoritários conservadores e revolucionários⁷. Ao mesmo tempo em que invocava a “revolução vitoriosa” como exercício do “poder constituinte” no Ato Institucional (AI) nº 1 (Brasil, 1964), o poder militar esforçava-se para justificar o golpe de 1964 sob o prisma da legalidade e da continuidade institucional.

Uma característica central desse hibridismo foi a preocupação de legitimar a ordem por meio de sucessivas modificações constitucionais e legislativas (Arantes, 2002, p. 89). Isso explica por que a forma jurídica e o SJ foram fundamentais no projeto de poder das elites que dirigiram o País durante aqueles anos, com toda a retórica de legitimação mediada pelo recurso à legalidade. Castro (2018, p. 327) lembra que em 2/4/1964 o então presidente do STF Ribeiro Costa estava presente na sessão do Congresso que cassou o presidente João Goulart e empossou Ranieri Mazzilli – e, com isso, emprestou legitimidade a esses atos.

Diferentemente de outras ditaduras sul-americanas, a brasileira contou com a participação direta de juristas civis, como Francisco Campos, Antônio Neder e Carlos Medeiros⁸, que redigiram o texto do AI-1; e os expurgos nas instituições do SJ foram reduzidos, se comparados às ditaduras argentina e chilena (Castro, 2018, p. 322). Durante duas décadas, foram várias as formas de colaboração entre atores do SJ e do poder militar. Houve manifestações abertas de juristas que procuravam legitimar a DCM, como

⁶ Segundo Moisés (1989, p. 63), pode-se compreender a transição democrática como uma “transição por continuidade”, ou seja, “um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia, como, além disso, registra uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida política” do País.

⁷ “[H]á dois tipos básicos de ditadura, a conservadora e a revolucionária. No tipo conservador, uma entidade legal já existente autoriza a ditadura, a antiga Constituição permanece como ponto de referência e a ditadura não exerce poderes legislativos. Uma ditadura revolucionária, pelo contrário, rejeita a necessidade de continuidade legal, funde os poderes Executivo e Legislativo, e tenta adquirir legitimidade invocando ‘a vontade do povo’ ou a revolução, e não uma Constituição preexistente” (Pereira, 2010, p. 118).

⁸ Medeiros e Neder foram depois indicados ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela DCM. Campos, por sua vez, o principal jurista do Estado Novo, chegou a ser indicado para representar o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Pereira, 2010, p. 116-117).

Carlos Ayres Britto⁹, que seria ministro do STF entre 2003 e 2012, e Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁰, constitucionalista da Universidade de São Paulo e vice-governador de São Paulo entre 1975 e 1979.

A maioria das adesões, porém, ocorria como apoio tácito ou, conforme definem Costa, Magalhães e Garcia (2018, p. 69), como um “comportamento inercial”; não havia contestação explícita e emulava-se uma normalidade institucional que desconsiderava que uma “ditadura virtual” do Executivo submetia os demais Poderes (Martins, 1988, p. 115). Muitos profissionais que se diziam “legalistas e liberais” continuaram a atuar como se não houvesse um regime de exceção (Costa; Magalhães; Garcia, 2018, p. 69)¹¹.

O SJ operava de modo peculiar. Existia uma duplicidade de ordenamentos jurídicos: um baseado na Constituição e na legislação infraconstitucional, e outro que se fundava em atos institucionais outorgados pela DCM (Koerner, 2010, p. 305). Em relação ao primeiro, era possível simular a rotina de uma democracia, com o Legislativo e o SJ aparentemente a cumprirem suas funções. O segundo ordenamento era a expressão da legalidade autoritária e da exceção institucional, mediante as quais se perpetrava a violência de Estado. Sua aplicação não era passível de exame judicial, conforme estabelecia o art. 7º, § 4º, do AI-1¹² e o art. 19, I, do AI-2, que excluiu de apreciação judicial “os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo federal” (Brasil, 1965). Parte desses atos referia-se ao julgamento de crimes políticos submetidos à Justiça militar, de acordo com o art. 8º do AI-2. Assim, “o uso desses tribunais mistos para promover a repressão aos opositores do regime [prestava-se] a dar um verniz de legalidade às práticas autoritárias, inclusive a tortura” (Castro, 2018, p. 336).

Mais que a suposição de adesismo voluntário ou de cooperação espontânea no nível individual, essa dicotomia de ordens talvez explique, em parte, o alheamento ou a inércia de muitos funcionários públicos vinculados a órgãos do SJ em relação à DCM. Uma pluralidade de funções foi confiada a diferentes instituições do SJ, de maneira que o nível

⁹ Num texto sobre a ordem jurídica diante do AI-5, Britto (1977, p. 17) sustenta que no Brasil coexistem “dois ordenamentos jurídicos distintos. O de matriz constitucional, de caráter permanente, mas com sua plenitude normativa condicionada ao retorno de uma situação político-social de inteira normalidade. O de berço institucional, de caráter transitório, mas vigorando enquanto não se completar o ciclo de institucionalização da Revolução Democrática de 31 de março de 1964”.

¹⁰ Na obra *A democracia possível*, Ferreira Filho (1978, p. 122) afirma o “caráter democrático” da “revolução” de 1964 e sentencia: “é óbvio, porém, que a Revolução não pode permanecer sem uma institucionalização que lhe dê forma definitiva e estável. Ainda mais que é ela de caráter democrático e assim não [pactua], por tempo indeterminado, com o poder ilimitado”.

¹¹ A reflexão dos autores relativa ao Judiciário parece extensível ao MP, especialmente em razão das estreitas relações entre ambos e seus membros.

¹² O art. 7º, *caput*, do AI-1, suspendia por seis meses as “garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade”, e os seus parágrafos autorizavam o expurgo de servidores públicos civis e militares em razão de atos “contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública”. O citado parágrafo 4º proibia o controle judicial desses atos, restringia-o ao “exame de formalidades extrínsecas” e vedava “a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade” (Brasil, 1964).

de familiaridade direta com a violência de Estado também era assimétrico¹³. É razoável especular se essa seria uma variável explicativa para um nível de adesão voluntária maior ou menor ao regime¹⁴ – o que pode abrir espaço para uma agenda de pesquisas específica.

Pretende-se enfatizar aqui que há diferentes formas de colaboração com um governo ditatorial, algumas mais ostensivas e outras mais sutis. Pode-se pensar também na omissão motivada pelos grandes riscos pessoais e outros temores envolvidos numa atitude de contestação (Castro, 2018, p. 338). Essas distinções, em vez de sugerirem algum tipo de isenção de responsabilidade, apenas explicitam a complexidade da temática verificada no plano individual. Além disso, oferecem ao menos uma vantagem analítica: ampliam o repertório de elementos relevantes para a pesquisa desse assunto em particular. Como se comentará mais adiante, o que chama atenção nos depoimentos atuais de promotores e procuradores que integraram órgãos do MP “civil” (isto é, não eram membros do MPM) não são declarações explícitas de apoio à DCM, mas o discurso sobre uma conjuntura social e profissional em que não parecia existir governo autoritário e tudo transcorria na “mais perfeita normalidade”.

Se no plano da responsabilidade individual a questão é complexa e exhibe várias nuances, a questão institucional parece mais bem aclarada com base nos elementos que aqui se apresentam. Há evidências de que a marca distintiva do desempenho das instituições do SJ sob a DCM oscilou entre a omissão, a inércia e o colaboracionismo (Pereira, 2010, p. 113-116; Castro, 2018, p. 302-305, 335-336). O relatório final da Comissão Nacional da Verdade é contundente sobre as relações entre a atividade jurisdicional e a manutenção dos interesses da DCM:

em conjunto, as decisões do Poder Judiciário, quando do período ditatorial, refletem, muitas vezes, seu tempo e seus senhores; são expressões da ditadura e de seu contexto de repressão e violência. Os magistrados que ali estiveram – ou melhor, que ali permaneceram – frequentemente eram parte dessa conjuntura, inclusive porque, por meio da ditadura militar, foi-lhes garantido um assento naqueles tribunais. Quem quer que tenha sido nomeado para o STF, por exemplo, durante a ditadura, tinha clareza das circunstâncias a que estavam jungidos e quais votos eram

¹³ As polícias judiciária e militar, por exemplo, não restringiam sua atividade aos crimes comuns; elas também investigavam e reprimiam crimes políticos. É possível especular que o nível de adesão ao regime autoritário de determinado agente público seria maior numa organização policial do que, por exemplo, num cartório de registro de imóveis, órgão que também integra o SJ.

¹⁴ Trata-se de uma hipótese que transcende a tentação retórica de afirmar que todos os atores do SJ apoiavam a DCM. Castro (2018, p. 337), por exemplo, usou como evidência o relatório *Brasil: nunca mais* (Igreja Católica, 1985) para fazer afirmações categóricas sobre como os juízes optaram não apenas por não investigar, mas também por acobertar as torturas. Entretanto, a precisão analítica exige considerações adicionais. O relatório, que causou significativo dano à imagem dos militares (Pereira, 2010, p. 241), trata especificamente de casos de delitos políticos julgados pela Justiça militar (Igreja Católica, 1985, p. 49). Apesar da relevância política dessa jurisdição especializada, no âmbito civil era muito superior o número de casos, juízes e órgãos judiciais. Parece inadequado reduzir todo o complexo judiciário a uma só organização e usar evidências da Justiça militar para conclusões generalizantes. Isso não nega a existência de adesismo ou colaboração no âmbito civil, mas questiona se essas manifestações ocorriam de forma tão homogênea que dispensaria evidências específicas de colaboracionismo também na jurisdição civil.

esperados da sua lavra; sabiam da ausência de garantias dos magistrados; conheciam as reformas promovidas na composição e atribuições do tribunal; e, sobretudo, eram cômicos acerca de quem deveriam servir. Nesse contexto, conclui-se que a omissão e a legitimação institucionais do Poder Judiciário em relação às graves violações de direitos humanos, então denunciadas, faziam parte de um sistema hermético mais amplo, cautelosamente urdido para criar obstáculos a toda e qualquer resistência ao regime ditatorial, que tinha como ponto de partida a burocracia autoritária do Poder Executivo, passava por um Legislativo leniente e findava em um Judiciário majoritariamente comprometido em interpretar e aplicar o ordenamento em inequívoca consonância com os ditames da ditadura (Comissão Nacional da Verdade, 2014, p. 957).

Apesar de dirigidas ao Judiciário, essas conclusões parecem extensíveis a todo o SJ. É notável, porém, que o relatório quase não mencione a atuação do MP durante a DCM. Pereira (2010, p. 241), por sua vez, observa que o SJ “durante a transição para a democracia, raras vezes foi culpado por seu desempenho durante o governo autoritário”, mesmo quando relatórios como o *Brasil: nunca mais* (Igreja Católica, 1985) denunciaram violações de direitos humanos perpetradas diante de juízes, promotores e outros agentes públicos no julgamento de crimes políticos.

Duas razões explicam essa preservação da imagem pública: primeiro, a visibilidade de situações específicas que criaram um discurso de que o SJ esteve comprometido com o enfrentamento do autoritarismo – como a atuação de alguns advogados na defesa de acusados políticos, a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nos debates sobre anistia e o engajamento de lideranças do MP na proteção de direitos transindividuais (Pereira, 2010, p. 241; Castro, 2018, p. 336; Maciel; Koerner, 2014, p. 113-114). A segunda razão é a tendência, tanto na memória institucional quanto na literatura especializada, de minimizar elementos que demonstrem a colaboração ou a inércia dessas instituições (Castro, 2018, p. 357). Exemplo disso é o caso da OAB, cuja atuação no período de abertura é amplamente relacionada à luta pela anistia e democratização (Lima, 2014, p. 130-134; Castro, 2018, p. 328), enquanto pouco se discute sobre seu explícito apoio à ruptura institucional e aos primeiros anos de exceção¹⁵ (Rollemberg, 2008; Castro, 2018, p. 359-361).

O relatório final da Comissão Nacional da Verdade (2014) pouco menciona a atuação da instituição ou de seus membros na DCM. No caso do MP, o cenário de predominância de uma narrativa favorável ao desempenho institucional do SJ é agravado por grandes

¹⁵ “No dia 7 de abril de 1964, o Conselho Federal da OAB realizou uma reunião ordinária. Era a primeira após o golpe de Estado que depusera alguns dias antes o presidente João Goulart. A euforia transborda das páginas da ata que registrou o encontro. A euforia da vitória, de estar ao lado das forças justas, vencedoras. A euforia do alívio. Alívio de salvar a nação dos inimigos, do abismo, do mal. Definindo todos os conselheiros como ‘cruzados valorosos do respeito à ordem jurídica e à Constituição’, o [então presidente da OAB], Carlos Povina Cavalcanti, orgulhoso, se dizia ‘em paz com a nossa consciência’” (Rollemberg, 2008, p. 57).

lacunas na memória institucional e no campo de estudos sobre as posições e papéis do órgão naquele período.

3 A literatura vétero-institucionalista: a normalização da experiência autoritária

O primeiro ponto a enfatizar sobre o MP à época da DCM é sua posição topográfica na paisagem institucional. Durante a maior parte daqueles anos¹⁶, o órgão permaneceu vinculado ao Poder Executivo – o que significava sua subordinação ao poder militar. Esse laço não era casuístico ou fruto de uma solução autoritária, mas característica de boa parte das agências de persecução criminal congêneres no Direito Comparado (Kerche, 2018, p. 574; Aguiar-Aguilar, 2019).

Em essência, o objetivo primordial do MP até 1988 era funcionar como titular do direito estatal de punir a prática de delitos, tanto os comuns quanto os políticos. Houve também situações peculiares, como a do MPF, que à época¹⁷ acumulava as funções de persecução criminal e de advocacia de governo. Nesse quadro institucional, é difícil imaginar um cenário diferente do que aquele em que o alinhamento ao regime era quase uma vocação institucional do MP¹⁸.

Apesar desse papel estratégico, a literatura especializada é escassa quanto a reflexões sobre “o velho MP”. Ou seja: há um grande silêncio sobre o desempenho do MP durante a DCM. Propõe-se aqui que este é um dos efeitos negativos decorrentes da ampla difusão de certo mito fundador da transformação constitucional que tornou possível o atual desenho da instituição. De um lado, há um conjunto crescente de reflexões sobre “o novo MP”, a quase ausência de reflexões específicas sobre a instituição durante a DCM parece espelhar justamente a ideia de que “o velho MP” e “o novo MP” não guardam relação ou continuidade alguma relevante.

¹⁶ No curto período em que a Constituição de 1946 vigorou durante a DCM, o MP não estava topograficamente vinculado a nenhum dos Poderes, conforme o Título III, arts. 125-128. Posteriormente, com a Carta de 1967, passou a integrar o Poder Judiciário (Seção IX, Capítulo VIII, arts. 137-139). Depois da Emenda Constitucional nº 1/1969, que reformou boa parte da Carta anterior, o MP passou a integrar o Poder Executivo (Seção VII, Capítulo VII, arts. 94-96) (Brasil, [1988]).

¹⁷ A respeito das discussões sobre o desenho institucional do MPF, José Paulo Sepúlveda Pertence, o primeiro procurador-geral da Nova República, testemunha que às vésperas da ANC “um ponto polêmico nas discussões anteriores à Constituinte foi a libertação do Ministério Público das funções de advocacia da União. Era um dilema dramático e cotidiano da instituição, personificado inclusive no procurador-geral da República. Ele era, ao mesmo tempo, chefe do Ministério Público, de quem se reclamava independência e distância em relação ao governante, e chefe da [Advocacia Geral da União (AGU)], o que implicava uma estreita solidariedade com o governo” (Pertence, 2018).

¹⁸ Ganhou destaque um artigo de José Saulo Pereira Ramos intitulado *Arquivos da ditadura*; nele, o ex-ministro da Justiça afirma que “o Ministério Público não deve desejar que remexam no passado, porque, mais que os militares, seus membros, em grande parte, foram na época inquisidores fanáticos, arbitrários, subservientes, submissos à ditadura, terríveis” (Ramos, 2004); ele cita casos de repercussão como o de Herzog e o do Panair, que teriam sido erros judiciais deliberados com a participação direta de membros do MP.

A maior parte dos trabalhos sobre “o velho MP” é composto por abordagens generalistas. Isso significa que o tema e o desempenho institucional durante a DCM são tratados normalmente no contexto de um exercício de formação histórica ou um registro de memória institucional que não tem o período ditatorial como objeto particular de estudo. Essas reflexões podem ser divididas em dois grupos: a) trabalhos que se propõem examinar a formação histórica do MP; e b) trabalhos associados a projetos de memória institucional promovidos pelos ministérios públicos. Esta seção trata do primeiro ponto.

O primeiro conjunto de trabalhos que mencionam o MP anterior à CRFB associa-se à tradição vétero-institucionalista, que representa parte significativa da pesquisa jurídica sobre o MP como instituição; é uma abordagem sabidamente ciosa na dedicação de espaço às “evoluções” ou formações históricas (Thelen; Steinmo, 1992, p. 3; Scott, 2014, p. 8; Klafke, 2019, p. 77). Especificamente quanto ao estudo do “velho MP”, a abordagem resume-se a comentários sobre disposições constitucionais e legais relacionadas ao marco normativo e a alterações legislativas ocorridas da época.

Alicerçados numa demonstração qualitativa de achados na literatura especializada, há três exemplos desse tipo de produção: um de caráter mais geral e dois mais específicos. O primeiro é o manual de Garcia (2017), jurista de profissão e promotor do MP do Rio de Janeiro, intitulado *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Similarmente a trabalhos como o de Mazzilli (2015), o texto explicita a pretensão de servir como um guia profissional.

O segundo trabalho – de Carlos Alberto de Salles, jurista de profissão e membro do MP paulista – é um artigo intitulado *Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público* (Salles, 1999). Se na primeira obra citada é possível discutir sobre a necessidade de uma digressão histórica mais profunda, por se tratar de um manual, essa justificativa não pode ser transposta para o segundo, pois seu objetivo é analisar a trajetória da instituição¹⁹. No escorço histórico – que principia na Antiguidade e passa por todas as etapas da formação do Estado brasileiro –, dedicam-se apenas dois parágrafos à DCM: um comenta o *Código de processo civil* de 1973 e outro, a Constituição de 1967. Assim, curiosamente o manual precedente é bem mais detalhista na análise legislativa do que o artigo que se ocupa exclusivamente da formação histórica do MP.

No terceiro trabalho, Ronaldo Porto Macedo Júnior²⁰ também se propõe analisar a formação histórica do MP. O estudo compõe uma coletânea organizada pela cientista política Maria Tereza Aina Sadek sobre o SJ e é intitulado *A evolução institucional do*

¹⁹ A primeira frase do texto é uma advertência sobre o caráter essencial da pesquisa histórica do MP: “a compreensão do papel do Ministério Público na sociedade contemporânea – em especial no Brasil – deve tomar em conta as razões históricas que levaram a seu aparecimento, a sua atualmente configuração e às perspectivas de desenvolvimento. A esse propósito há de se considerar que a história dessa instituição está associada à própria evolução do Ministério Público para além das origens e formação do Estado moderno é tarefa na qual os doutrinados têm se batido sem grande sucesso” (Salles, 1999, p. 14).

²⁰ Membro do MP paulista, o autor tem extensa formação extrajurídica: é sociólogo e mestre em Filosofia, além de professor de Sociologia jurídica.

Ministério Público brasileiro (Macedo Júnior, 1995). Mediante um percurso histórico que abrange desde a Antiguidade até a promulgação da CRFB, o autor dedica maior atenção ao período ditatorial que seu antecessor, embora também se restrinja a comentar as inovações legislativas, sem considerar as implicações associadas à vigência de um regime de exceção (Quadro 1).

Quadro 1 – Relatos históricos sobre o Ministério Público durante a ditadura civil-militar

<i>Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico</i> (Garcia, 2017, p. 86-87)	“A Constituição de 1967, sem introduzir alterações substanciais, referia-se à Instituição em seus arts. 137 a 139, inseridos no capítulo do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional n. 1/1969 disciplinou o Ministério Público em seus arts. 94 a 96, tendo incluído a Instituição no capítulo ‘Do Poder Executivo’, sofrendo, posteriormente, algumas alterações implementadas pela Emenda Constitucional n. 7/1977. A Emenda Constitucional n. 32/1978 introduziu um § 5º no art. 32 da Constituição de 1969, conferindo ao Procurador-Geral da República a atribuição de, em sendo divisada a prática de crime contra a segurança nacional, requerer ao Supremo Tribunal Federal a suspensão do exercício do mandato parlamentar. Com esteio no art. 96, parágrafo único, da Constituição então vigente, que previa a edição de uma lei nacional com o fim de uniformizar os alicerces estruturais da Instituição, foi editada a Lei Complementar n. 40/1981, que estabelecia as normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público dos Estados. [...] Dentre outros avanços da Lei Complementar n. 40/1981, podem ser mencionados os seguintes: a) o Ministério Público foi considerado Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado; b) a fixação dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional; c) a outorga de autonomia administrativa e financeira à Instituição, com a previsão de dotação orçamentária própria; d) o redimensionamento do cargo de Procurador-Geral, que, até então, era considerado um cargo de confiança, sendo o seu ocupante demissível <i>ad nutum</i> pelo Chefe do Executivo; e e) a não inclusão, dentre as atribuições do Ministério Público dos Estados, da representação judicial do respectivo ente federado. Nesse particular, foi estabelecida uma clara distinção em relação ao Ministério da União, que permaneceu com a obrigação de representar judicialmente a União, obrigação esta que, nas Comarcas do interior, deveria ser exercida pelos Promotores de Justiça (art. 95, § 2º, da EC n. 1/1969). Tal estado de coisas persistiu até o advento da Constituição de 1988, observadas as normas de transição por ela veiculadas. do Ministério Público estadual. Conferiram-se mais poderes ao procurador-geral da República”.
<i>Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público</i> (Salles, 1999, p. 27-28)	“Somente com o Código de Processo Civil de 1973 é que o Ministério Público passou a ter um tratamento sistemático, no Título III, do Livro I, além de inúmeras referências, fixando as atribuições do <i>Parquet</i> no processo civil. Em momento anterior, o Código de Processo Penal de 1941 consolidara a posição do Ministério Público como titular da ação penal, a qual passou a ser regra, e estabeleceu o poder de requisição do Inquérito Policial e de diligências. [...]. De sua feita, o texto constitucional de 24 de janeiro de 1967, trazido a vigor a partir do golpe militar de 1964, bem como suas alterações decorrentes da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, manteve, em seus aspectos gerais, as regras estabelecidas pela Constituição antecedente. No texto de 1967 o Ministério Público foi disciplinado no capítulo do Poder Judiciário. Depois, com a ‘emenda’ de 1969, o Ministério Público passou para o capítulo do Poder Executivo. Hugo Nigro Mazzilli constata que [...] ‘houve notável crescimento das atribuições do chefe do Ministério Público da União, porque nomeado e demitido livremente pelo presidente da República’”.

**A evolução institucional
do Ministério Público
(Macedo Júnior, 1995, p. 73-76)**

“A Constituição Federal de 1967 trouxe importantes inovações ao subordinar o Ministério Público ao Poder Judiciário, criando a regulamentação ‘séria’ do concurso de provas e títulos, abolidos os ‘concursos internos’ que davam margem a influências políticas.

A Constituição Federal de 1969 (ou Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969) retirou as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos juízes (pela supressão do § único do art. 139) e perda de sua independência, pela subordinação no capítulo do Poder Executivo.

O Código de Processo Civil de 1973 deu tratamento sistemático ao Ministério Público. Ao disciplinar a sua intervenção, o Código de Processo Civil conferiu-lhe basicamente um papel de órgão interveniente, custos legis [...]

Ademais, a Lei de Mandado de Segurança (Lei nº 1.533 de 31/12/51, artigo 10), a Lei de Falências (Decreto-Lei nº 661/45 de 21/06/45, artigo 210), Lei de Ações Populares (de 29/06/65), Lei de Alimentos (Lei nº 5.478/68 de 25/10/68, artigo 9), Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73, de 31/12/73, artigos 57, 67, § 1º, 76, § 30, 109, 200, 213, § 3º), Lei de Acidentes do Trabalho (Lei nº 5.638/70 e posteriormente leis nº 6.367/76 e nº 8.213/91) etc., preveem a intervenção do Ministério Público, de maneira expressa ou por interpretação (como no caso de acidentes do trabalho), basicamente como fiscal da lei.

A Emenda nº 7 de 1977 alterou o artigo 96 da Constituição de 1969 e autorizou os ministérios públicos a se organizarem em carreira por leis estaduais. Como consequência, foi promulgada a Lei Complementar nº 40 de 14/12/1981 que traçou um novo perfil do Ministério Público definindo-o como ‘instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis’. Esta definição viria a ser praticamente repetida no artigo 127 da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 6.938/81 previu a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente, legitimando assim o Ministério Público para a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal. A seguir, a Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei de Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio histórico e paisagístico, consumidor, deficiente, direitos constitucionais do cidadão etc.”.

Fonte: elaborado pelo autor com base em textos das fontes referidas no Quadro.

Os trabalhos mais representativos desse conjunto de obras são de pesquisadores que têm vínculo com o MP; com base nisso, buscou-se ao menos uma produção de autor com perfil distinto para se estabelecer um contraponto. O capítulo “O Ministério Público no Brasil”, do professor e pesquisador das áreas de ciências criminais e ciências sociais Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, é parte da obra *O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. O primeiro tópico desse capítulo intitula-se “Evolução histórica do Ministério Público”; nele se abordam marcos legislativos desde as *Ordenações manuelinas* do século 16. A propósito da DCM, além dos comentários de praxe aos textos normativos, o autor acrescenta uma informação sobre a conjuntura institucional do MP:

Embora o regime militar tenha privado o Ministério Público da possibilidade de uma maior independência, submetendo-o à vontade política do Poder Executivo, a instituição acabou por se fortalecer e crescer em importância no universo dos órgãos governamentais, despertando em seus integrantes uma unidade de aspirações que se manifesta mais tarde, quando dos trabalhos da Assembleia Constituinte que pôs fim ao período autoritário (Azevedo, 2008, p. 223).

Nos quatro textos citados, só há duas referências ao fato de que o período corresponde a um regime de exceção: a) o texto de Salles (1999, p. 14), o qual menciona que a Constituição de 1967 adveio de “um golpe militar”; e b) o trabalho de Azevedo (2008, p. 223), o qual afirma que a ANC encerrou o “período autoritário”. Além dessas referências, o excerto é o único que, além dos simples comentários à legislação, questiona por que o MP se fortaleceu durante a DCM. No entanto, apesar de se tratar de um tópico sobre a “evolução histórica” da instituição, o autor não dá seguimento à análise; isso sugere que, para ele, a questão talvez não seja relevante para reflexões sobre o MP.

Por fim, poder-se-ia objetar que trabalhos centrados na formação histórica de um órgão estatal à moda do velho institucionalismo, e que tenham como fio condutor as mudanças institucionais formais, dificilmente produzirão a crítica cuja falta já se apontou. Além disso, o fato de os autores da maioria desses textos estarem vinculados ao MP também dificultaria uma reflexão mais profunda sobre as tensões e as contradições do órgão durante a DCM. Em síntese, a leitura aqui proposta estabeleceria parâmetros inalcançáveis para esse tipo de reflexão.

Contudo, a objeção não teria razão de ser: uma revisão extensiva da literatura disponível sobre a história do MP pode identificar ao menos um trabalho que afasta todos os pontos indicados no parágrafo anterior²¹. Trata-se do artigo “Ministério Público: de defensor de direitos do rei a defensor dos direitos do povo: uma evolução histórica no Rio de Janeiro”, de Maristela Santana, historiadora e servidora do quadro do MPRJ. O texto fora publicado na revista do MPRJ, em 2011. Santana (2011, p. 39) enfatiza um ponto já mencionado: “estudos relativos à perspectiva histórica do Ministério Público são escassos; limitam-se, muitas vezes, a um caráter introdutório em livros específicos sobre os princípios institucionais do órgão e a artigos esparsos em publicações temáticas”. A exemplo dos demais textos mencionados, como o título aponta, o artigo não é uma reflexão sobre a DCM; ele estabelece uma reflexão desde o arcabouço normativo da América portuguesa. Trata-se de um texto de formação histórica, de caráter *vétero-institucionalista*, cujo fio condutor são as mudanças institucionais formais decorrentes de alterações legislativas e que rememora o arcabouço normativo colonial.

Ao abordar o regime com base na Constituição de 1967, Santana (2011, p. 52-53) aponta elementos de reflexão que transcendem o simples comentário da legislação vigente: a) o caráter autoritário e a sua radicalização a partir da edição do AI-5 em 1968; b) a atuação do MP contra os excessos da DCM “não parece muito clara” – diferentemente de outras organizações como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a OAB e a Igreja Católica –, o que talvez se explique pelo “fato de ele estar diretamente subordinado ao Executivo”; c) a edição da Emenda Constitucional nº 7/1977 e da Lei Complementar nº 40/1981 no contexto da abertura política; e d) o fortalecimento institucional do MP durante a DCM.

²¹ Não é o único trabalho já desenvolvido com essas características, mas foi o único que o levantamento bibliográfico produzido nesta pesquisa conseguiu identificar.

São simples pontuações, tratadas no mesmo curto espaço das demais publicações citadas, mas oferecem uma perspectiva ausente nos outros textos; trata-se de elementos mínimos para compreender o papel da instituição na DCM²².

O cotejo do material exposto neste tópico evidencia que não é uma estratégia analítica deficiente utilizar mudanças legislativas como fio condutor para se refletir a respeito da trajetória de uma instituição estatal como o MP – trata-se de um ponto de partida quase incontornável nesse tipo de análise (Ingram; Kapiszewski, 2019; Lima; Lamenha, 2021, p. 101). O artigo de Santana (2011) evidencia que, mesmo no contexto de discussões baseadas nas “evoluções” históricas e na abordagem apenas pontual da DCM, é possível lançar argumentos que transcendam a mera glosa de textos legais, sem qualquer referência à conjuntura e às tensões do contexto autoritário.

De fato, no quadro geral da literatura predomina uma produção teórica na qual se ignora por completo o debate sobre os papéis do “velho MP” na DCM. Não bastasse a escassez de obras específicas sobre o período, a maioria das reflexões sobre sua formação histórica da instituição trata a DCM como dado lateral para entender “o velho MP” e como se tornou possível “o MP de 1988”.

4 Os projetos de memória institucional do Ministério Público

O segundo grupo de trabalhos que mencionam a DCM são os projetos de memória institucional mantidos pelos órgãos ministeriais. Há uma política nacional de preservação da memória institucional do MP, regulamentada pela Resolução nº 158/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Ela cria o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público, cujo objetivo principal é a “preservação da memória institucional e [a] salvaguarda do acervo documental, por seu valor de prova e informação, e como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017, p. 3).

²² “A Constituição [...] de 1967, editada] sob o Regime Militar, manteve basicamente o texto da Carta anterior em relação ao Ministério Público. Uma alteração significativa foi a supressão da possibilidade de demissão *ad nutum* do Procurador-Geral pelo Chefe do Executivo. Contudo, na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, no rol da radicalização do Regime com a promulgação do Ato Institucional nº 5, editado no ano anterior, promoveu a suspensão total das garantias e dos direitos individuais. O título ‘Ministério Público’ foi transferido do capítulo sobre o Poder Judiciário para o do Executivo. O período que engloba os anos de 1968 e 1974 corresponde à fase mais radical do Governo Militar, os chamados ‘anos de chumbo’. Diante do cerceamento de liberdade das principais instituições brasileiras, parte da Igreja Católica foi, podemos dizer, o único instrumento com voz no campo dos direitos [humanos, um espaço paulatinamente] ocupado por entidades ligadas à [OAB e à ABI]. A atuação do MP não parece muito clara; isso se daria talvez ao fato de ele estar diretamente subordinado ao Executivo [...]. A Emenda [nº 7, de 1977, alterou o art. 96 da Constituição] de 1969 e autorizou os Ministérios Públicos a se organizarem em carreiras [mediante] leis estaduais. A Emenda foi promulgada na Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, e está inserida no contexto da ‘lenta e progressiva’ reabertura política promovida pelo presidente militar Ernesto Geisel, devido ao desgaste intrínseco ao Regime face à pressão da sociedade pela redemocratização do país, processo que seria acelerado no governo João Baptista Figueiredo com a anistia aos presos políticos (1979) e a permissão para as primeiras eleições diretas para os governos estaduais [1982]” (Santana, 2011, p. 52).

Há evidências de que essa atividade de coordenação do CNMP tem rendido frutos: a maior parte dos órgãos ministeriais do País mantém uma política local de memória institucional, com material disponível inclusive em sítios virtuais²³. O foco principal do conteúdo produzido por esses projetos tem sido o registro de história oral²⁴. Relativamente aos propósitos desta seção, há vários relatos de promotores e procuradores que atuaram na época da DCM. Contudo, essas entrevistas não são específicas sobre o regime; ainda que centradas no período em que o membro ou o servidor entrevistado esteve na ativa, nem sempre a DCM é tematizada com profundidade nessas entrevistas.

O registro da história oral dos órgãos ministeriais oferece um subsídio relevante para o campo de estudos sobre o MP. Todavia, ela não substitui por si a análise do desempenho da instituição, tomada em nível tanto nacional quanto local. De certa forma, a prevalência da história oral nesses projetos revela também um foco que privilegia aspectos como o espaço físico da entidade e a biografia de seus membros em detrimento da sua atuação finalística, particularmente em períodos de exceção institucional (Schinke, 2022, p. 170-176). Trata-se, pois, de uma narrativa produzida pelo órgão sobre seu passado institucional. Além disso, a memória institucional não se traduz numa descrição objetiva de fatos passados, mas numa “construção seletiva do passado, os pontos de partida e de chegada são escolhidos pelo próprio evocador” (Schinke, 2022, p. 162) – uma narrativa produzida pelo MP sobre seu desempenho pretérito. Castro (2018, p. 358) alerta que, em geral, a história das organizações “é mais complexa [do que aquilo que] se apresenta ao senso comum, sobretudo quando contada por sujeitos diretamente interessados” nessas instituições.

Com base nessas considerações, é possível afirmar que uma particularidade indica que duas hipóteses especuladas anteriormente podem ter relevância analítica. Primeiro, a ideia de que a colaboração com um regime autoritário não ocorre necessariamente de maneira explícita; pode manifestar-se no alheamento ou na inércia perante a exceção institucional. Segundo, propôs-se que um objeto relevante para pesquisas futuras seria investigar se o contato mais cotidiano com sua face explicitamente autoritária – como na persecução dos crimes políticos – refletiria um nível de adesão mais ativo ao ideário da DCM.

Conforme registros de memória oral de diferentes órgãos ministeriais – dois federais, o MPF e o MPM, e três estaduais, o MPMT, o MPES e o MPSC – há indícios de uma possível base empírica para as hipóteses. Embora esses achados tenham caráter de referencial qualitativo, esse não é o escopo da pesquisa, tampouco a amostra utilizada é suficiente

²³ Para oferecer uma visão geral dessa política coordenada pelo CNMP, em 2019 o Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público (Coplaname), órgão do CNMP, publicou o *Catálogo de memoriais do Ministério Público brasileiro* (Conselho Nacional do Ministério Público, 2019).

²⁴ Consultaram-se entrevistas realizadas em projetos de memória oral desenvolvido pelos MPs de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, além do MPM e do MPF.

para se alcançar uma conclusão; além disso, não se aplicaram as mesmas questões aos entrevistados. São projetos de história oral sem interconexão alguma.

Selecionaram-se cinco excertos de entrevistas de cinco membros de cinco órgãos ministeriais. Privilegiou-se o relato dos que durante ao menos dez anos desempenharam suas funções durante a DCM; também se procurou escolher órgãos com diversidade temática e regional. Assim, foram selecionados trechos da fala de membros de três MPs estaduais – um da região Centro-Oeste (Mato Grosso), uma da região Sudeste (Espírito Santo) e um da região Sul (Santa Catarina)²⁵ – e de dois ramos do MPU: o MPF e o MPM.

Na linha da primeira hipótese levantada, membros de três órgãos ministeriais cuja atividade rotineira tinha pouco contato com a perseguição dos inimigos do regime (MPMT, MPES e MPF), ao serem questionados sobre as dificuldades de exercerem a função ministerial no período anterior a 1988, trataram de temas absolutamente desconectados da conjuntura autoritária: a) Evaldo Duarte de Barros (1971-1995²⁶), membro do MPMT, numa publicação especial sobre os 30 anos da CRFB, ao ser indagado sobre as dificuldades do “velho MP”, aborda questões relativas aos recursos materiais e humanos do órgão, sem nenhuma menção à DCM; b) Zélio Guimarães Silva (1969-1997), membro do MPES, em entrevista em 2011, também não menciona a DCM ao fazer considerações sobre “o velho MP”; c) Edylcéa Tavares Nogueira de Paula (1973-1997), questionada sobre as dificuldades decorrentes da ausência de independência funcional no período, também abordou questões internas, concernentes à organização hierárquica do órgão, sem nenhuma palavra sobre a DCM (Quadro 2).

Quadro 2 – Excertos de manifestações de membros do MPMT, MPES e MPF sobre as dificuldades no exercício da função durante a ditadura civil-militar

Evaldo Duarte de Barros (O Ministério [...], 2018, p. 13)	“Não tínhamos condição nenhuma de trabalho. Tudo era muito difícil. Para desempenhar nossa função, nós emprestavamos mesas, cadeiras, máquinas de datilografar. Nós pedíamos absolutamente tudo. [...] Todas as denúncias eram feitas com máquinas de escrever manual, nós não tínhamos máquina de escrever elétrica, não tínhamos secretária, atendentes, assessoria jurídica [...] o promotor fazia tudo absolutamente sozinho”.
Zélio Guimarães Silva (Silva, 2011, p. [4])	“Tudo era difícil. O promotor tinha que ter sua máquina de escrever, os seus livros, as estradas muito precárias para você se deslocar de Vitória até a comarca para exercer suas atividades. Não é como hoje em dia que está supervalorizado o promotor face à Constituição de 1988 e, em decorrência disso, também foram distribuídos os meios necessários para o exercício da atividade. O problema maior dessa fase que nós atravessamos é que, na maioria das vezes, o promotor recebia o seu vencimento e sentia aquele baque porque o vencimento que era pago ao juiz era quase três vezes mais do que ganhava um promotor”.

²⁵ A intenção original era contemplar registros das cinco regiões do País. No entanto, no acervo disponível nos sítios virtuais dos memoriais dos MPs dessas regiões, não se encontrou conteúdo específico sobre a DCM.

²⁶ As datas ao lado dos nomes dos membros do MP indicam, respectivamente, o ano do ingresso e o da aposentadoria no órgão. Não significa que todo período foi cumprido sem interrupções. No caso de Durval Ayrton de Moura de Araujo, por exemplo, consta um breve afastamento em 1964 por ordem do ministro da Justiça. E, no caso de Evaldo Duarte de Barros, houve afastamentos, por dois curtos períodos, para o exercício de um mandato de vereador e de um cargo em comissão no Poder Executivo estadual.

Edylcéa Tavares
Nogueira de Paula
(Paula, 2004, p. 16)

"quando eu cheguei a Brasília, eu era subordinada, digamos assim entre aspas, a uma Subprocuradoria Geral da República. Então os meus pareceres eram subscritos por um Subprocurador-Geral da República. Cargo em comissão. Não era cargo de carreira. Eu era concursada e o meu parecer era submetido ao cargo em comissão. Quer dizer, isto é uma violência, né? Eu entendo que é uma violência. E muitas vezes, o Subprocurador não concordava conosco. E quando ele não concordava, alguns deles, não todos, eles obrigavam o colega a mudar o parecer. Riscavam como se fossem alunos de escola primária".

Fonte: elaborado pelo autor com base em textos das fontes referidas no Quadro.

A propósito das publicações associadas a projetos de memória institucional do Judiciário estadual e federal gaúcho, um trabalho de Schinke (2022, p. 161) chega a conclusões semelhantes. Ele menciona, por exemplo, um caso marcante da violência no Rio Grande do Sul, o "caso das mãos marradas"²⁷, e observa que, quanto ao conteúdo das publicações oficiais sobre a memória da instituição, "alguns magistrados que atuaram no processo judicial analisado também aparecem no material institucional narrando o período autoritário através da sucessão de varas e comarcas, sem nenhuma referência ao contexto social" do País.

Conforme o Quadro 2, o membro do MP de Santa Catarina²⁸ André Mello Filho (que foi promotor e procurador de Justiça entre 1968 e 1988), ao ser questionado negou que tivesse ocorrido qualquer interferência do poder militar no trabalho do MP durante a DCM:

todo mundo diz que militares pertencentes ao movimento da Revolução de 1964 intimidavam as autoridades civis. Na minha atividade, nunca interferiram. Eu processei um oficial, capitão do Exército, e nunca sofri retaliação. Durante esse tempo, eu nunca recebi nem sequer uma visita de um oficial. Houve outros casos em que processei militares e sempre se verificou o mesmo respeito (Mello Filho, 2013, p. 224).

Trata-se aqui de outra narrativa comum de normalização da *legalidade autoritária*. Mesmo que não haja explícita apologia ou exaltação da DCM – embora o entrevistado se refira ao golpe de 1964 como "revolução" –, enfatiza-se a independência da atuação do MP e a não interferência de quaisquer outros atores no cumprimento de suas atribuições. A substância

²⁷ Trata-se do assassinato do ex-sargento do Exército Manoel Raimundo Soares por agentes da DCM em 1966.

²⁸ Axt (2013, p. 29) organizou a coletânea *Histórias de vida*, volume 2, que contém quinze entrevistas de membros do MPSC que oficiaram durante a DCM; ele afirma que "poucos perceberam [o] impacto do regime militar sobre o exercício das funções".

do conteúdo da fala é muito próxima do que se depreende de relatos já mencionados: a ideia de que não houve qualquer instabilidade ou exceção institucional durante a DCM²⁹.

Por fim, selecionou-se o excerto de texto de um membro do MPM durante a DCM, Durval Ayrton de Moura de Araujo (1947-1990), que se tornou conhecido nacionalmente por ter atuado no caso de Vladimir Herzog³⁰. Entrevistado em 2015 para o projeto de história oral do MPM – o qual, aliás, é um caso à parte quanto ao papel estratégico do MP na DCM –, Moura Júnior declarou aberto apoio ao que ele denomina “Revolução de 1964”:

As coisas eram diferentes do que hoje em dia. Eu pertencia a uma geração de guerra, que fora treinada para estar em prontidão. Primeiro, lutamos contra o fascismo. Em seguida, veio o inimigo comunista. O mundo atravessava a Guerra Fria. A revolução cubana, acontecida havia pouco, em pleno continente americano, despertava medos e paixões. Quando eclodiu o movimento dos sargentos, encaramos nossos piores temores, fantasmas da Intentona do Prestes, de 1935, quando militares foram covardemente assassinados dentro dos quartéis, enquanto dormiam, por colegas de farda. Parte dos sargentos apoiara o Jango e o Brizola em 1961 e se falava muito nos Grupos dos Onze, que estariam se organizando por todo o país. Havia greves. Ou fazíamos alguma coisa, ou corríamos o sério risco de sermos tragados por aquela maré. Se não houvesse ocorrido a Revolução, onde nós estaríamos? (Araujo, 2016, p. 79).

4.1 Memória institucional e o Ministério Público Militar

Como se mencionou, o AI-2³¹ atribuiu ao MPM a perseguição de crimes políticos, que passaram a ser processados e julgados pela Justiça militar – isto é, incumbiu-se ao MPM

²⁹ Achado semelhante é citado por Schinke (2022, p. 181-182) sobre narrativas de magistrados que serviram durante a DCM no Judiciário gaúcho: “a exemplo da atuação dos juízes durante o regime, que investiram a legalidade autoritária de natureza constitucional e naturalizaram sua aplicação, a memória institucional nivela a legitimidade das normas. Essa mesma narrativa demarca que o judiciário era um poder independente durante o regime autoritário: ‘o poder judiciário do Rio Grande do Sul sempre foi, e continua sendo, um poder independente, um poder autônomo, em que os outros poderes não metem a mão’ [...]. Esses elementos que tangenciam a narrativa oficial, criada pela Justiça comum para contar como foi a sua atuação durante o regime autoritário, indicam que o padrão de narração constrói uma memória obrigada. Mais que isso, uma memória, cujos nexos pouco se relacionam com finalidades democráticas, o que insinua o abuso (pelo esquecimento) de elementos fundamentais para a compreensão da capacidade de comprometimento do poder judiciário com um projeto constitucional”.

³⁰ Em entrevista ao jornal *El País*, em março de 2019, Moura de Araujo declarou que não se arrependia de sua atuação durante a DCM. Afirmou também que “a Revolução de 64 não foi um golpe e nem foi contra a lei. Foi um grito da sociedade, as Forças Armadas apenas ecoaram o desejo da sociedade civil” (Araujo, 2019). Ressalte-se que, em março de 2020, Durval Ayrton foi denunciado pelo MPF pela suposta prática de crime de prevaricação (art. 319 do Código penal) justamente na apuração do assassinato de Vladimir Herzog, que estava sob a custódia do Estado (Juiz [...], [2020]).

³¹ Já no marco da Lei nº 1.341/1951 e na disciplina posterior do Decreto nº 73.173/1973, o MPM era, tal como hoje, um ramo do MPU.

acusar e buscar a condenação dos inimigos da DCM. Tornara-se, pois, um operador da legalidade autoritária³² colocada acima do ordenamento jurídico pelo poder militar.

Como se sabe, a *justiça* política era uma das principais táticas das ditaduras sul-americanas entre 1960 e 1980; para legitimar a violência de Estado, emulava-se um processo judicial idôneo. Similarmente, quanto ao desempenho institucional do SJ na persecução de crimes políticos durante a DCM, Pereira (2010, p. 58-59) afirma que “os tribunais militares não eram [independentes] nem imparciais” e que, comparada com as ditaduras chilena e argentina, a brasileira “parece ter sido mais judicializada que a de seus vizinhos”. E acrescenta que,

embora as regras e os procedimentos não fossem mera fachada, faltava a esses sistemas um ou mais elementos de um sistema judicial equânime, tal como igualdade perante a lei, [a] proibição do duplo risco de condenação, o direito de o acusado ser defendido por um advogado, a exigência de que as condenações fossem embasadas em provas, e a aplicação da lei aos [agentes] do Estado, e não apenas os cidadãos (Pereira, 2010, p. 54-55).

Na última década, o Centro de Memória do MPM publicou uma série de obras sobre a história institucional da entidade. Curiosamente, há livros sobre temas específicos como a atuação do MPM nas missões de paz na ONU e na Segunda Guerra Mundial, mas nenhuma delas aborda especificamente a DCM; é possível identificar apenas referências esparsas ao período em registros de história oral e em outros textos historiográficos mais abrangentes sobre a atuação do MPM. Numa dessas publicações – *Memória histórica do Ministério Público Militar* (Freitas; Duarte; Bortolli; Assis; Soares; Queiroz, 2012) –, há um extenso capítulo sobre o MPM “no período dos generais”, organizado por Mário Sérgio Marques Soares e Péricles Aurélio Lima de Queiroz, dois pesquisadores e membros do MPM. Uma publicação como essa, chancelada pela instituição, oferece subsídios valiosos para a pesquisa institucionalista histórica. O trabalho contém um detalhado relato de mudanças institucionais ocorridas no MPM durante a DCM, apresenta alguns casos judiciais de relevo e compila registros de história oral com membros do órgão que atuaram no período. Por outro lado, mesmo realizada por pesquisadores independentes, a análise do desempenho da instituição durante a DCM também se ressentia do costumeiro tom laudatório à entidade e omite dados essenciais a uma discussão qualificada.

Contra a farta evidência de achados como o relatório *Brasil: nunca mais*, que dedicou um tomo específico aos abusos perpetrados pela Justiça militar durante a DCM (Igreja Católica, 1985) e dos achados da Comissão Nacional da Verdade instaurada um ano antes

³² A noção de *legalidade autoritária* remete à base legal estabelecida pela DCM, sua interpretação e aplicação. Não significa que essa base legal tenha de fato sido posta durante a DCM, mas pode tratar-se de uma interpretação distinta (e abusiva) de disposições normativas anteriores. Ademais, como se afirmou, o esforço de produzir uma legitimidade da ruptura de 1964 mediante forma jurídica conduziu o Direito e o SJ a um papel estratégico para a consecução da agenda do governo autoritário (Pereira, 2010, p. 36-40).

da publicação, a análise reputa a atuação do MPM durante a DCM como independente e reta e que a Justiça militar se manteve “acima de qualquer influência” e agiu “de acordo com a lei e a prova dos autos”. Quanto às críticas a certos episódios do período, os autores creditam eventuais equívocos ao fato de que “os promotores e procuradores são humanos, tem suas idiossincrasias e, assim, reagem segundo suas convicções pessoais, mormente frente a princípios religiosos e acontecimentos políticos” (Freitas; Duarte; Bortolli; Assis; Soares; Queiroz, 2012, p. 211)³³.

Chama atenção que esses vieses analíticos sejam explícitos num texto produzido quase 30 anos depois da saída dos militares do governo. Pode-se, todavia, sustentar a subsistência, mesmo no regime democrático, de uma ambiência discursiva hegemônica em que uma narrativa como essa é produzida³⁴. Em outra publicação do MPM, o antropólogo Axt (2016) produziu mais uma de suas coletâneas de história oral denominada *Histórias de vida*. Na introdução do primeiro volume da obra, Axt (2016, p. 41) fundamenta-se numa análise global das entrevistas reunidas no livro e realizadas décadas após o fim da DCM; ele afirma que vários membros do MPM que serviram durante ela avaliam positivamente o golpe civil-militar; a justificativa para essa posição é a conhecida narrativa de que as Forças Armadas, supostamente instadas pelo povo, impediram a instalação de uma ditadura comunista no País. Além disso, conquanto haja críticas aos excessos promovidos pela DCM – e que, paradoxalmente, se tenha implantado uma ditadura para evitar que outra se instalasse –, no discurso desses interlocutores subjaz a ideia de que fora um preço razoável a pagar para “livrar o Brasil do comunismo”³⁵.

33 “O Ministério Público Militar teve, no período mencionado, uma postura de independência e retidão, embora tivesse uma composição majoritariamente composta por membros de um quadro cujo acesso era por indicação e livre nomeação e cuja destituição, por desconvoação, poderia ocorrer a qualquer momento, isto sem falarmos na cassação, tão comum naqueles dias. Não se pode afirmar a ausência absoluta de pressões e influências. Todavia, se presentes em casos esporádicos, não tiveram repercussão no cômputo da atuação. Embora às vezes criticado em determinados episódios, não se pode afastar que os promotores e procuradores são humanos, tem suas idiossincrasias e, assim, reagem segundo suas convicções pessoais, mormente frente a princípios religiosos e acontecimentos políticos. [Em relação à carreira do Ministério Público Militar, foi um período de definições relevantes] no meio jurídico nacional. A Justiça Militar mostrou-se acima de qualquer influência, tanto que estabeleceu, pela primeira vez, a concessão de liminar em *habeas corpus*, sendo seguida pelo Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público Militar, mesmo vinculado orçamentária e administrativamente ao Poder Executivo, manteve-se fiel aos seus princípios, agindo de acordo com a lei e a prova dos autos. Hoje, evidente, com absoluta independência e garantia de seus membros, muitas normas seriam questionadas, como, aliás, vemos diariamente” (Freitas; Duarte; Bortolli; Assis; Soares; Queiroz, 2012, p. 211).

34 No entanto, há pesquisas sobre a memória institucional de organizações não militares do SJ, como o trabalho de Schinke (2022, p. 174, 181) sobre o Judiciário gaúcho estadual e federal. Ele identifica na fala dos magistrados uma narrativa que nivela a legitimidade das normas numa ditadura e numa democracia e sustenta certa continuidade entre ambos os períodos; e ressalta que, em qualquer contexto, o Judiciário sempre atuou de forma independente e livre de pressões.

35 De acordo com o pesquisador, “vários entrevistados compreendem excessos cometidos durante o regime militar como reprováveis, [mas qualificaram-nos] como efeitos colaterais de uma ‘guerra civil’ que não teria sido iniciada pelos militares, os quais, a propósito, teriam atendido, em 1964, a um chamado da sociedade civil para moralizar o Brasil e garantir a preservação de liberdades democráticas, ameaçadas, então, pelo aparente avanço da esquerda revolucionária e do sindicalismo infrene. Alguns acreditam que o movimento de 1964 teria resgatado a nação do perigo de uma ditadura comunista, ainda que, nesse desiderato, a tenha precipitado numa outra ditadura, à de direita” (Axt, 2016, p. 41).

Pode-se objetar a esta altura que a distinção temática entre as áreas de atuação do MPM e dos demais ramos do MP não recomendaria que se tomasse a experiência do primeiro como referência ilustrativa do alinhamento do MP como instituição nacional em relação à DCM. Todavia, não se pode comparar o pequeno espectro de atuação do MPM na atualidade com seu papel fundamental na estratégia política do poder militar durante a DCM³⁶.

Numa contabilização que levantou apenas os processos que resultaram em apelação ao Superior Tribunal Militar, foram processadas 7.367 pessoas por crimes políticos na Justiça militar entre 1964 e 1979 (Pereira, 2010, p. 57). Se se considera que a justiça política era um dos principais expedientes da DCM para legitimar a repressão aos “elementos subversivos”, é incontornável discutir o papel do MPM no período e considerar a relevância do seu papel estratégico para concretizar o regime ditatorial.

Embora se baseie no discurso de membros de outros três órgãos ministeriais, o conteúdo do Quadro 2 evidencia alheamento ou inércia em relação à DCM; como se apontou, a ambiência institucional da Justiça militar diferia muito da relacionada à Justiça civil. Esse cenário recomenda, pois, examinar se havia um alinhamento institucional entre os órgãos do MP não militar e a DCM.

4.2 Os projetos de memória institucional do Ministério Público

Até onde foi possível estender o levantamento bibliográfico para a realização desta pesquisa, os projetos de memória institucional, particularmente os registros de memória oral, são as principais fontes disponíveis, ainda que não específicas, sobre o desempenho institucional do “velho MP” – excetuado aqui o MPM, abordado na subseção anterior. Mesmo no campo das pesquisas produzidas ou chanceladas pelo MP, há escassez tanto de publicações destinadas a analisar o desempenho institucional dos órgãos ministeriais, quanto de simples relatos historiográficos. E, como se tem salientado, nesse acervo de publicações não se encontraram reflexões específicas sobre a DCM³⁷.

Trabalhos de formação (ou “evolução”) histórica que contemplam a vida institucional de um MP específico não abordam a DCM como tema principal; eles contêm informações relevantes para pesquisas sobre o MP, mas as reflexões limitam-se à análise do desempenho institucional. Além disso, verifica-se certa tendência comum nas referências sobre a DCM em publicações de órgãos do SJ: ao conferirem grande destaque a episódios de contestação e enfrentamento do regime e menos espaço para relatos de colaboracionismo aberto ou

³⁶ Em *A Revolução de 64 e o Ministério Público do Paraná*, Pinto (2015) destaca que, com o AI-2 e a concentração dos crimes políticos na área de atuação do MPM, restou aos demais ramos do MP – com a exceção do MPT, evidentemente – “a criminalidade convencional [...] a corriqueira, fora do establishment político”.

³⁷ O mesmo cenário é descrito por Schinke (2022, p. 177-180) a respeito da memória institucional do Judiciário gaúcho estadual e federal sobre a DCM. Uma das obras analisadas pela autora é *A Justiça Federal no Rio Grande do Sul*, escrita por um membro da carreira; em nenhuma das 223 páginas da obra, ele menciona “quaisquer vocábulos que possam remeter, ainda que genericamente, ao contexto político brasileiro de 1964-1985”.

velado, essas análises alimentam a narrativa de que a resistência à DCM era a regra, não a exceção (Castro, 2018, p. 318).

Em 2006, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) publicou a obra *O Ministério Público no Rio Grande do Sul: evolução histórica*, do historiador Gunter Axt. A respeito das implicações da DCM para o órgão, o texto apresenta um panorama das mudanças institucionais formais consistentes em reformas legislativas e infralegais no estatuto jurídico do MPRS; implantaram-se medidas para aumentar a centralização do poder e o controle da atuação finalística do órgão. Segundo Axt (2006, p. 155), “o regime jurídico implantado a partir de 1964 confiscou garantias de autonomia dos promotores públicos, especialmente a partir [...] do AI-5”. Mais adiante, menciona o *Caso das mãos amarradas* – “investigado com coragem pelo Ministério Público”³⁸, e que chamou “atenção para o clima de violência que se instalara”³⁹ (Axt, 2006, p. 146-147).

Embora as duas informações sejam corretas – houve restrições à atuação e às garantias dos membros do MPRS e a atuação do órgão identificou os responsáveis pelo homicídio –, a conjugação dessas informações favorece a narrativa de uma instituição oprimida pelo regime autoritário e que, apesar disso, atuava para cumprir sua missão institucional. Uma análise desse tipo, que não avalie o alinhamento da instituição com DCM, será sempre parcial. Ao referir-se à criação de cargos, à maior mobilidade vertical e horizontal aos membros e à melhoria do quadro remuneratório e outras vantagens não pecuniárias, o autor reconhece que “nunca o Ministério Público expandiu-se tanto como durante os anos 1970”. Afirma que “tais inovações contribuíram [significativamente] para tornar a carreira do Ministério Público bem mais atraente do que até então o fora, fazendo com que as promotorias deixassem de ser um trampolim para a magistratura” (Axt, 2006, p. 156). Todavia, por que teria crescido uma instituição supostamente tão incômoda à DCM?

Outros trabalhos, como o livro *Memória do Ministério Público em Goiás*, de 2008, coordenado pela promotora Roberta Pondé Amorim de Almeida, assumem uma linha similar fundada no relato de episódios de “coragem e altivez” dos membros do MPGO frente à DCM⁴⁰ (Unes; Pondé, 2008, p. 71-73). Porém, refere-se ao golpe como “Revolução de 1964” (Unes; Pondé, 2008, p. 66, 70-71) e celebra-o como “um passo decisivo em defesa das garantias e

38 Em 1967, o MP denunciou seis policiais por abuso de autoridade pelo homicídio por asfixia de Manoel Raimundo Soares, cujo corpo foi encontrado com as mãos amarradas às margens do rio Jacuí em Porto Alegre, em 24/8/1966. Conforme se apurou, identificado como “subversivo” por colaborador do SNI, Soares foi detido em 11/3/1966 por distribuir panfletos, levado à 6ª Companhia do Exército e depois ao Departamento de Ordem Política e Social (Dops), onde sofreu torturas (Schinke, 2022, p. 183).

39 Schinke (2022, p. 183-196) faz um relato minucioso da investigação e do processo judicial referente a esse assassinato. Apesar das robustas provas de que a vítima fora morta por agentes do Estado por ser inimiga do regime, nenhum dos acusados foi responsabilizado criminalmente.

40 Trata-se do relato de membros do MPGO hoje aposentados. Geraldo Batista de Siqueira afirma ter sido necessário mudar-se de comarca em razão da impugnação pela Arena de três candidatos a prefeito em municípios inseridos na comarca da Pontalina (GO). E João Neder afirma ter sido perseguido a partir de 1962 – antes, pois, da DCM –, por conta de “uma denúncia mentirosa”, e que foi preso 22 vezes entre 1962 e 1969. Neste último caso, não consta que os problemas do promotor com a DCM estivessem relacionados a sua atuação funcional (Unes; Pondé, 2008, p. 71-73).

prerrogativas dos seus membros” com a criação da Associação Goiana do Ministério Público em 1967, “a despeito da conturbada realidade brasileira”.

Também merece menção um texto corporativo de memória oral numa edição da revista da Associação Paulista do Ministério Público (*APMP Revista*). Datada de maio a agosto de 2014, sua matéria principal intitula-se *A ditadura militar e o Ministério Público*, com o subtítulo “Promotores e procuradores de Justiça de São Paulo expõem histórias pouco conhecidas do período do regime militar” (Dutra; Palhares, 2014). O conteúdo da publicação centra-se quase exclusivamente em relatos de perseguição⁴¹, como o caso da cassação do promotor Darcy Paulillo dos Passos, a detenção ilegal de 14 promotores de Justiça (que, para ser solucionada, necessitou da intervenção do general Amaury Kruehl, a pedido do então promotor do MPSP Lauro Indursky) e a atuação de Hélio Bicudo no caso do Esquadrão da Morte no final dos anos 1960. Nos registros orais, há declarações emblemáticas que evidenciam o apoio à DCM. Passos afirma que “no Ministério Público havia muitos reacionários. E muitos progressistas. Não sei dizer quem era maioria” (Dutra; Palhares, 2014, p. 27-28). Em outro exemplo, Carlos Francisco Bandeira Lins, procurador de Justiça aposentado, testemunha que “a maior parte do Ministério Público era extremamente conservadora. Eu fui perseguido pela instituição, por ser favorável à legalidade democrática” (Dutra; Palhares, 2014, p. 36). A publicação, porém, não aprofunda essas questões com o objetivo de explicar a extensão e os efeitos do alinhamento de parte significativa dos membros do MPSP com a DCM. Mesmo relatos historiográficos minuciosos como *Um olhar sobre o Ministério Público fluminense*, de Célio Erthal Rocha⁴² – que reúne fotografias, discursos, reportagens e momentos da vida corporativa e institucional do MPRJ entre 1966 e 1980 – não faz consideração alguma sobre a conjuntura autoritária e seus efeitos sobre a atuação do MPRJ e do MPGB.

A exemplo do que acontece com o MPM, portanto, as obras que exploram o desempenho institucional dos demais órgãos ministeriais partilham as seguintes características: a) a maioria delas, publicada pelos órgãos ou é por eles chancelada, baseia-se principalmente em registros de história oral; b) as poucas publicações que analisam o desempenho institucional do “velho MP” nem sempre tratam do período 1964-1985 e aborda-o apenas no contexto de uma análise geral da história da instituição; e c) as discussões que abrangem esse período raramente abordam o eventual colaboracionismo ou alinhamento do MP

⁴¹ Numa intervenção durante o evento “Ditadura, Democracia e Memória” da Escola Superior do MPSP, Hugo Nigro Mazzilli, ex-membro do MPSP durante a DCM, menciona as perseguições supostamente sofridas por seu tio, o político Ranieri Mazzilli e omite fatos históricos relevantes (Mazzilli; Passos, 2014). Não cita que Ranieri apoiou a deposição de João Goulart (2/4/1964), nem que, como presidente da Câmara dos Deputados, assumiu a Presidência da República e permaneceu na chefia do Executivo até 15/4/1964, quando transmitiu o cargo ao marechal Castelo Branco. Esse relato é um exemplo das narrativas que enfatizam perseguições políticas durante a DCM enquanto omitem episódios de colaboracionismo e adesão – um padrão recorrente, segundo a literatura sobre o MP do período.

⁴² Rocha integrou o MP fluminense, primeiro como promotor de Justiça substituto nos anos 1960 e depois como defensor público, a partir de 1966, quando as funções de defensoria eram exercidas por um órgão inserto na estrutura do MPRJ. Rocha também foi membro de várias diretorias da Associação do Ministério Público Fluminense (AMPF). Assim como os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a AMPF e a Associação do Ministério Público da Guanabara fundiram-se em 1975 e deram origem à Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Amperj) (Rocha, 2015, p. 189).

com a DCM, e dão mais espaço ao relato de episódios ou de biografias de membros que se caracterizaram por certa resistência a ela.

Apesar do grande silêncio nessas abordagens, os dados disponíveis – como os relatos de memória oral, documentos oficiais e registros de eventos e discursos da época – mapeiam elementos suficientes para traçar aqui um panorama da relação entre os órgãos não militares do MP e a DCM. Por certo, uma abordagem mais extensa dependerá de mais pesquisas e da disposição de deixar de lado o mito da transformação constitucional.

5 O discurso institucional do Ministério Público entre 1964 e 1985

Em maio de 1972, Brasília sediou o do 4º Congresso Interamericano do Ministério Público, com a presença de delegações dos órgãos do MP – ou de agências estatais equivalentes – da Argentina, Canadá, Colômbia, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Trinidad e Tobago e Portugal – este último, como convidado especial. Com sessões realizadas no Palácio do Itamaraty, os trabalhos foram presididos por José Carlos Moreira Alves, então recém-empossado procurador-geral da República. Pelo MP brasileiro, participaram delegações de todos os MPs estaduais. Foi a primeira participação oficial da recém-criada Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (Caemp)⁴³ e o primeiro congresso do qual a entidade participava como organizadora, em conjunto com o Ministério da Justiça, à época ocupado pelo jurista Alfredo Buzaid (Cabral Netto, 2009, p. 104).

Durante o evento, as delegações visitaram o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, o governador do Distrito Federal e o ministro da Justiça. Houve uma audiência especial com Emílio Garrastazu Médici no Palácio do Planalto. Em resposta à saudação realizada pela chefe do MP salvadorenho, o general-presidente manifestou seu “prazer – e por que não dizer [...] alegria” na ocasião e, em poucas palavras, define o MP como um dos fundamentos do “regime de legalidade vigorante no Brasil”:

Minhas Senhoras e meus Senhores: É com muito prazer – e por que não dizer com alegria – que recebo neste Palácio as delegações estrangeiras e brasileiras que participam do IV Congresso Interamericano do Ministério Público. [...]

Agradeço a gentileza desta visita, que reúne homens e mulheres tão ilustres das Américas. Devo dizer a todos que o Governo Brasileiro dá especial realce ao Ministério Público, instituição encarregada de zelar pela ordem e pelo cumprimento da lei.

⁴³ A reunião de associações de dez estados originou a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (Caemp), precursora da atual Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp). Ela foi concebida em dezembro de 1970 durante o 2º Congresso Fluminense do MP e formalizada em maio de 1971. Seu propósito era promover “unidade nacional [com os objetivos de aperfeiçoar a instituição e adequar] o Ministério Público às suas relevantes tarefas no contexto de um país em desenvolvimento [bem como promover] a defesa dos direitos e interesses gerais da classe” (Cabral Netto, 2009, p. 23, 27-28).

Esse realce está perfeitamente traduzido na Constituição que nos rege. Tanto isso é verdade que o Ministério Público ocupa uma secção de nossa carta política. Além disso, o regime de legalidade vigorante no Brasil encontra no Ministério Público um dos seus fundamentos, pois lhe cabe entre outras importantes missões, a de acusar a inconstitucionalidade de leis e dos atos administrativos perante o Poder Judiciário. Ao agradecer as generosas palavras dos representantes das delegações particularmente o carinho da representante de El Salvador, faço votos, em nome do Governo Brasileiro, do pleno êxito em vosso trabalho, na certeza de que ele servirá para aprimorar cada vez mais esta nobre e útil instituição (O Ministério [...], 1972, p. 1).

Esse cenário seria suficiente para evidenciar não apenas que os órgãos não militares do MP estavam perfeitamente alinhados com a DCM, como também se sentiam à vontade para cortejá-la. No curso dos “anos de chumbo”, Brasília foi escolhida como sede de um evento internacional e o primeiro organizado pela entidade corporativa nacional que, ao longo dos anos, se notabilizaria como a principal organização de classe do MP. A razão não poderia ser mais óbvia: prestigiar o regime, o seu líder máximo e seus juristas mais destacados, no caso Alfredo Buzaid e Moreira Alves⁴⁴ (Almeida; Silva Júnior, 2016, p. 19).

A audiência especial com o presidente da República, da qual participaram todas as delegações do evento, não foi o único momento com registro de elogios públicos à cúpula do regime autoritário naquele Congresso. Na sessão de encerramento, J. A. César Salgado – membro do MPSP, então presidente da Associação Interamericana do Ministério Público e recentemente celebrado com uma publicação da APMP que o denomina “o Promotor das Américas”⁴⁵ (Cogan, 2016) – agradeceu ao então ministro da Justiça, Alfredo Buzaid⁴⁶ o aceite da proposta da entidade para organizar o evento, bem como a seus “valiosos ofícios junto ao Senhor Presidente da República”, que tornaram possível a realização do evento “sob os auspícios do Governo do Brasil”⁴⁷. Quando se procede a uma retrospectiva baseada no pluralismo estatal e na agenda de interesses corporativos do MP naquele momento, constata-se que não havia momento mais adequado para prestigiar o regime e o seu principal

44 A relação de Buzaid e Moreira Alves era estreita. Este fora chefe de gabinete daquele entre 1970 e 1971 e revelou que a indicação à PGR fora feita por seu ex-chefe. O prestígio de Buzaid no regime era tamanho que, segundo Moreira Alves, só após a nomeação Médici o conheceu (Alves, 2016, p. 44-45).

45 A obra menciona as palavras elogiosas de Salgado à cúpula da DCM. Curiosamente, o 4º Congresso Interamericano do MP não é citado na obra, ao passo que quatro outras edições do evento o fazem (Cogan, 2016).

46 Um ano antes, Buzaid enviou mensagem à abertura do 1º Congresso do Ministério Público de São Paulo, ocorrido em 1971. No texto, além dos elogios protocolares à instituição e de um sumário das suas atribuições, ele enfatizou a função ministerial no controle da Administração Pública frente a “leis, atos e posturas que ofendem preceitos constitucionais, dando azo à corrupção ou à malversação de dinheiro público”, como contribuição decisiva para o “aperfeiçoamento da democracia” (Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, 1971, p. 33).

47 “Este IV Congresso Interamericano do Ministério Público, reunido sob os auspícios do Governo do Brasil, nós o devemos à clarividência do Senhor Professor Alfredo Buzaid, Ministro de Estado da Justiça. Houve por bem Sua Excelência aquiescer na proposta que, em boa hora, a presidência da Associação Interamericana do Ministério Público submeteu à sua alta consideração. Homem do Direito, fácil lhe foi reconhecer a importância e a significação dessa assembleia de juristas dos países americanos. Assim, graças aos seus valiosos ofícios junto ao Senhor Presidente da República, que se dignou a acolher a nossa pretensão, aqui nos encontramos, senhores congressistas, para reafirmar os nossos compromissos em face da lei, da justiça e da sociedade e, acima de tudo, em face da nossa consciência” (Salgado, 1972, p. 87).

jurista, Alfredo Buzaid. Poucas semanas depois, em agosto de 1972, no Congresso Nacional começou a tramitar o Projeto de Lei nº 810/1972, que tencionava aprovar um novo *Código de processo civil* (CPC). O anteprojeto do CPC foi apresentado em 1964 por Buzaid, nomeado para elaborá-lo antes mesmo do golpe civil-militar. Desse modo, a Lei nº 5.869/1973 deriva do anteprojeto de 1964 – e, não por acaso, esse CPC entrou para a história como *Código Buzaid*.

Entretanto, com fundamento sobretudo no trabalho de Arantes (2002, p. 76), a literatura considera o CPC de 1973 o principal ponto de virada para a trajetória que conduziria à configuração do MP contemporâneo. A razão disso foi o art. 82, III, daquele CPC, que estabeleceu a possibilidade de o MP intervir no processo civil em qualquer causa em que houvesse interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade da parte⁴⁸.

Não se quer propor com isso, evidentemente, que a inclusão do art. 82, III, do CPC/1973 encontrou nos eventos de maio de 1972 a sua causa ou um momento decisivo. Sabe-se que a discussão sobre a ampliação da atuação do MP no processo civil é anterior a 1972. No anteprojeto de Buzaid, de 1964, o art. 90, III – que corresponde ao art. 82, III, da versão final – já previa a intervenção ministerial “em todos os demais processos, em que há interesse, quando e pela forma determinada por lei” (Buzaid, 1964, p. 54). Desse modo, o momento histórico não era trivial para as aspirações corporativas do MP: com a possibilidade real de expansão das atribuições na área cível, o MP finalmente teria um supedâneo legal para transcender a clássica função de persecução criminal. O apoio ou a simples não oposição ao regime seria um ativo político indispensável.

Algumas semanas após o 4º Congresso Interamericano do Ministério Público, o procurador-geral de Justiça da Guanabara, Clóvis Paulo da Rocha, afirmou em discurso o papel do MP como instituição “advogada da sociedade e fiscal da lei”, ao se referir positivamente às palavras de Médici como um argumento de reforço à necessidade de “alargamento das atribuições do Ministério Público” no futuro⁴⁹. Embora hoje possa parecer prosaico, o episódio do discurso de Médici parece ter sido marcante na história da agenda corporativa do MP. Já sob a égide da Nova República, Joaquim Cabral Netto, membro aposentado do MPMG e destacada liderança corporativa nos anos de 1970 e 1980, cita a passagem como um episódio exitoso no início da história da Caemp/Conamp e do sucesso do 4º Congresso Interamericano do Ministério Público (Cabral Netto, 2009, p. 104-105). O que mais chama

⁴⁸ O impacto dessa mudança institucional será abordado mais adiante; por ora, registre-se que essa disposição estabelecia uma ampla capacidade de intervenção do MP no processo civil, sempre que se identificasse a presença de interesse público.

⁴⁹ “Esses pronunciamentos tão claros, tão precisos e revestidos de valor das autoridades que o enunciaram não deixam dúvidas a respeito das perspectivas do Ministério Público no seu porvir. Pode-se perfeitamente antever o alargamento das atribuições do Ministério Público, que não ficarão de forma alguma adstritas e limitadas à ação penal, ao processo civil na defesa dos interesses dos incapazes e ainda à ação direta de inconstitucionalidade conferida ao Procurador-Geral da República, mas se estenderão, principalmente, à guarda da própria Constituição Federal, como das Estaduais, através dos chefes dos respectivos ‘parquets’. [...] No meu discurso de posse na Procuradoria-Geral da Justiça do Estado da Guanabara, tive ocasião de salientar que era mister que esta corporação continuasse a desfrutar, no futuro, o prestígio que teve no passado e que mantém no presente. Para isso, porém, era necessário que essa ‘Magistratura de pé’, como advogada da sociedade e fiscal da lei, assumisse atitude dinâmica; que se adaptasse às novas condições da sociedade moderna em franco desenvolvimento” (Rocha, 1972, p. 78).

atenção é que, mesmo quase 40 anos após o evento, não há nenhuma menção ao fato de o evento ter ocorrido em plena DCM, com manifestações explícitas de alinhamento e exaltação do regime.

Por mais emblemático que seja esse episódio, há registros de outros elogios públicos ao poder militar e à DCM por membros de órgãos ministeriais não militares. Com base no levantamento de Rocha (2015, p. 100-101, 138-139), vejamos no Quadro 3 dois trechos dos discursos de posse dos procuradores-gerais de Justiça do Rio de Janeiro Atamir Quadros Mercês e Gastão Menescal Carneiro, respectivamente em 1969 e 1971. O primeiro elogia a DCM e o segundo, mais discretamente, apresenta uma pauta corporativa – a independência funcional –, para defender que ela estará a serviço da “ação moralista e cívica que a Revolução brasileira lhes ordenou” e comprometida com a “salvaguarda da ordem pública e da segurança nacional”.

Quadro 3 – Trechos dos discursos de posse de Atamir Quadros Mercês e Gastão Menescal Carneiro

ATAMIR QUADROS MERCÊS (1969)	GASTÃO MENESCAL CARNEIRO (1971)
“É inquestionável que ninguém melhor que um promotor de Justiça para trazer a Procuradoria-Geral e os órgãos do Ministério Público afinados com a política de renovação de costumes, assegurando-se a adequação dessa política do império da lei e de sua exata aplicação. Em atingindo essa convicção auspiciosa, principalmente porque aprendi que o governo brasileiro, ao sustentar e implementar os princípios revolucionários de 31 de março de 1964, carece de colaboração <i>desambiciosa</i> e idealista de todos os cidadãos, assegurando-se a consecução dos objetivos nacionais permanentes, dentre os quais avultam a Justiça e a paz social. Essa convicção que hauri nos estudos que realizei na Escola Superior de Guerra, onde estagiei, ainda não faz dois anos. [...] Identificando na atualidade, a subversão e a corrupção como os principais óbices para a escalada do nosso desenvolvimento, entendo que, de maneira particular as Forças Armadas devem incumbir-se do combate, como eficientemente vem fazendo, à subversão e o Ministério Público encarregar-se da eliminação, pela Justiça, comum e especial, da corrupção, por todas as formas como possa atuar” (Rocha, 2015, p. 100-101).	“Foi para salvaguardar a independência funcional que a lei já garantia aos integrantes do órgão de primeira instância, que solicitei ao excelentíssimo senhor governador do Estado, antes mesmo de titular-me como chefe do Ministério Público, que transformasse, de imediato, as funções de procuradores de Justiça em cargos de carreira. Assim far-se-ia, preliminarmente, Justiça a todos os membros da instituição que têm incontestável jus de chegar ao cume de sua profissão, pelas vias corretas da antiguidade e do merecimento, sem preterições, escolhas privilegiadas ou ditames personalistas de eventuais chefias. No mérito dar-se-ia a esses codirigentes da instituição, que desempenham frente à Suprema Corte Estadual, <i>status de definitividade</i> , salvaguardando-os para promover livremente a Justiça, a coberto de maquinações políticas contrárias à ação moralista e cívica que a Revolução brasileira lhes ordenou. [...] Assumo, pois, sob a égide de uma lei redentora da independência do Ministério Público. E pode Vossa Excelência ter certeza de que meus colegas estarão à altura do que lhes foi confiado. Afianço, com o aval pessoal, que o Ministério Público usará a estabilidade que lhe foi outorgada em seus mais altos postos para o engrandecimento da terra fluminense e para a salvaguarda da ordem pública e da segurança nacional” (Rocha, 2015, p. 138-139).

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos das referências indicadas no Quadro.

Pode-se objetar que é esperado que, num governo autoritário, os ocupantes dos órgãos de cúpula, como os procuradores-gerais, naturalmente serão alinhados política e ideologicamente ao regime. Essa é uma ponderação válida, que deixa aberta a possibilidade de pesquisas complementares que aprofundem a análise na base dos órgãos ministeriais durante a DCM. A escassez de fontes primárias, por vezes, limitou o acesso ao discurso institucional dos órgãos ministeriais na época em solenidades e discursos dos seus dirigentes.

No entanto, esse material já é pleno de significado. A clara adesão da cúpula ao regime e a ausência de notícias de conflitos e insubordinação interna – o que certamente seria explorado pelos projetos de memória institucional, diante da já demonstrada predileção por tratar da DCM com suporte em episódios de contestação – sugerem a existência de certo nível de coesão interna quanto à identidade e os papéis desempenhados pelo MP no regime autoritário. Também baseados numa amostra muito pequena, os excertos do Quadro 2 evidenciam indícios do acerto dessa hipótese.

Além disso, a movimentação da recém-criada Caemp/Conamp no início dos anos 1970 evidencia que a interlocução entre os diferentes órgãos ministeriais e o governo autoritário era de absoluta normalidade institucional – possivelmente, na chave do comportamento de alheamento ou inércia de muitos funcionários públicos do SJ não militar, conforme já referido acima (Costa; Magalhães; Garcia, 2018, p. 59).

Além disso, há registros de várias modificações legislativas no âmbito estadual, a fim de assegurar a subordinação completa dos órgãos ministeriais ao governo autoritário. O relato de Axt (2006, p. 156) a respeito da experiência do MPRS é bastante ilustrativo da fragilidade e dependência institucional dos MPs estaduais durante a DCM:

o regime jurídico implantado a partir de 1964 confiscou as garantias de autonomia dos promotores públicos, especialmente depois da implantação do AI-5. Oficialmente, foram mantidas a exigência de concurso público para ingresso na carreira, a inamovibilidade e a vitaliciedade. Entretanto, o retorno da remoção compulsória e a sistemática de sindicâncias e processos administrativos tornavam essas prerrogativas muito mais virtuais que efetiva. O Conselho Superior também perdeu autonomia, deixando de ser composto por membros eletivos e passando agora a ser integrado apenas pelos procuradores. Estes, por seu turno, passaram a ser nomeados apenas por merecimento, sendo suspensa a alternância com o critério de antiguidade. Além disso, a principal atribuição do Conselho passou a ser a eleição da Comissão Disciplinar e a avaliação de recursos sobre as decisões da mesma. A Comissão Disciplinar, presidida pelo procurador-geral e composta por três membros do Conselho e pelo corregedor, nomeado, aliás, também pelo procurador-geral, converteu-se no coração da administração institucional.

Igualmente, as posturas de resistência ao governo autoritário ensejaram retaliações duras que resultaram em perseguições profissionais e, até mesmo, na remoção compulsória⁵⁰,

⁵⁰ Foi o caso de Paulo Rubens Madureira, membro do MPPR. Em entrevista, Darcy Paulillo dos Passos estimou que, à época do golpe, dentre os 400 membros do MPSP cerca de 100 tiveram que mudar de comarca e 30 foram “fortemente investigados” (Dutra; Palhares, 2014, p. 28).

na prisão^{51 52} e na aposentadoria compulsória e cassação dos direitos políticos de alguns membros do MP⁵³. Embora nos trabalhos de memória institucional produzidos já sob a égide da Nova República esses episódios de contestação interna tenham espaço privilegiado, o fato é que – seja por um perfil previamente alinhado, por comportamento inercial, por temor de represálias ou por terem sido afastados os membros abertamente contrários ao regime – o cenário majoritário das organizações ministeriais na DCM parece condizer com o que descreve Carlos Francisco Bandeira Lins, membro do MPSP:

A maior parte do Ministério Público era extremamente conservadora. Eu fui perseguido pela instituição, por ser favorável à legalidade democrática [...]. As pessoas não se aproximavam de mim. Os novos eram alertados de que minha companhia não era boa e alguns deixavam isso claro. Não foi fácil. Mas eu também sempre deixei clara a decepção de ver o Ministério Público se curvar muitas vezes à ditadura (Dutra; Palhares, 2014, p. 36)⁵⁴.

A evidência empírica apresentada – do alinhamento da cúpula ministerial ao regime autoritário à normalização da DCM em relatos contemporâneos – demonstra que o “grande silêncio” sobre o MP naquele período é parte de uma narrativa institucional que privilegiou a ruptura sobre a continuidade. Revelar os padrões de comportamento do MP durante a

51 Lauro Indursky, que fora membro do MPSP, narrou episódio em que “cerca de 14 promotores [...] foram detidos de forma ilegal em São Paulo” logo após o golpe militar de 1964. De acordo com o ex-promotor, somente com a intervenção do general Amaury Kruel foi possível a liberação imediata dos membros do MP (Dutra; Palhares, 2014, p. 31). No MPPR, há o registro da prisão do promotor Paulo Ovídio dos Santos Carrilho (Dall’Asta; Correia; Araujo, 2019). Várias prisões também foram documentadas no MPRS; e houve um promotor, Heitor Vittelo de Oliveira, que se suicidou (Axt, 2006, p. 49-50).

52 Clóvis Goulart Ponzi, membro do MPRS durante a ruptura de 1964, relata sua prisão após o golpe, motivada por sua defesa pública do presidente deposto, João Goulart: “era acusado de ‘exercer influência intelectual subversiva sobre a juventude estudantil’, me informou um major [...] fomos presos à noite em fins de maio, à moda totalitária, isto é, entre trevas e mistérios, depois de longas investigações, em que nossos amigos mais próximos já haviam sido detidos, sob alegação – inverídica – de que suas declarações nos implicavam seriamente em ‘atos de subversão’ [...] num período pouco menor que duas semanas, [...] [fomos] interrogados todos os dias por uma comissão de três oficiais, que nos faziam perguntas estereotipadas, que tinham possivelmente caráter uniforme para todos os presos políticos do País, isto é, sobre Revolução Cubana, a União Soviética, Marx e Lênin, sobre reforma agrária, as ligas camponesas do Nordeste, a China Comunista, sobre o ex-governador Leonel Brizola e seus chamados ‘grupo de onze’, etc.” (Félix, 2001b, p. 16).

53 Foi o caso dos promotores do MPSP, Darcy Paulillo dos Passos, Plínio de Arruda Sampaio, Chopin Tavares de Lima, Antônio Sérgio Pacheco Mercier, Luiz Carlos Alves de Souza (Mazzilli; Passos, 2014, p. 211-213). No MPPR, os promotores Athos de Santa Thereza Abilhôa e Noel Nascimento foram aposentados compulsoriamente e tiveram seus direitos políticos cassados já em 1964. Cesar Lamenha de Siqueira e Alcino Hinde Paes Leme Esselin, também do MPPR, foram aposentados compulsoriamente em 1970. Além disso, o promotor Robertson de Azevedo foi posto em disponibilidade até sua aposentadoria pelo Conselho Superior do MPPR também por razões políticas (Dall’Asta; Correia; Araujo, 2019).

54 Na mesma linha é o relato de Ladislau Röhnehl (*apud* Félix, 2001a, p. 50), membro do MPRS durante a DCM: “Embora eu não tenha sentido diretamente a pressão, a coação da DCM, acontece que aquilo nos restringiu muito a atividade, tanto que alguns colegas meus, um deles parece que está atualmente em Cruz Alta, foram muito perseguidos pelas autoridades militares. O Dr. Floriano Maya D’Ávila, a quem eu assessorava na procuradoria-geral, foi preso e eu o visitava na prisão. Então vivi aquele ambiente de terror, ameaçado de ser cassado também, tanto que amigos meus, promotores mais ou menos aderentes da Revolução Militar, vieram me aconselhar que eu moderasse minha conduta para evitar de ser preso. Foi esse ambiente que eu vivi naquele período”.

DCM, entre colaboracionismo ativo, inércia e resistência ocasional, contribui para uma compreensão mais honesta de sua trajetória e oferece lições sobre os desafios de consolidação democrática das instituições que transitaram, sem maiores rupturas em seus quadros, do autoritarismo para o Estado Democrático de Direito. Reconhecer esse passado fortalece a instituição mediante o enfrentamento crítico de sua própria história.

6 Considerações finais

O panorama apresentado suscita problematizações sobre a mudança institucional do “velho MP”. Tão importante quanto os efeitos da mudança que resultou no MP de 1988 é a sequência de eventos que levou à quebra do equilíbrio institucional: ele trouxe à tona permanências e não apenas rupturas.

A análise evidencia três aspectos fundamentais: primeiro, a posição subordinada ao Executivo predispunha o MP ao alinhamento com o regime, manifestado na perseguição de crimes políticos pelo MPM e no discurso institucional amistoso com a DCM. Segundo, a atuação do MP oscilava entre a omissão, a inércia e o colaboracionismo ativo. Apesar de episódios pontuais de resistência, predominava a normalização da DCM, como evidenciam relatos de memória oral e discursos oficiais. Terceiro, a literatura especializada, ao enfatizar a ruptura institucional com a CRFB, obscurece continuidades entre “o velho MP” e “o novo MP”. De acordo com Schinke (2022, p. 23), é legítimo indagar como instituições judiciais atravessaram regimes políticos distintos e mantiveram-se praticamente inalteradas após a redemocratização, reflexão também pertinente ao MP.

O institucionalismo histórico oferece ferramentas para compreender essas continuidades. Pereira (2010, p. 68) justifica esse marco por reconhecer que, uma vez estabelecidas, certas configurações institucionais tornam-se resistentes a mudanças. Não se trata de visão rígida, mas de se reconhecer que organizações estatais são desenhadas para resistir a transformações, especialmente as formais (Pierson, 2000, p. 262). Assim, mesmo diante de uma ruptura institucional como a de 1988, a implantação das mudanças definidas na CRFB não opera automaticamente; esse processo protraí-se no tempo e testemunha tensões entre permanências e rupturas. O estudo desses elementos de continuidade do “velho MP” é, pois, essencial para se compreender o desempenho do MP hoje.

Há um problema de continuidade institucional incontornável mesmo no cenário desenhado pelo argumento da transformação constitucional. A exemplo das demais instituições do Estado, não houve no MP qualquer processo de depuração ou ajuste de contas em relação à DCM. Os mesmos procuradores e promotores que até 4/10/1988 integravam uma agência clássica de perseguição criminal – e cuja maioria havia servido durante a DCM – converteram-se da noite para o dia em “advogados da sociedade” com a promulgação da CRFB.

Essa circunstância evidencia a pertinência da tese de que a descon sideração dos elementos de continuidade na construção do MP de 1988 é uma lacuna relevante nos estudos

sobre a instituição. Somente por meio da investigação crítica dessas permanências será possível uma compreensão mais aprofundada tanto da trajetória histórica quanto dos desafios contemporâneos do MP.

Referências

AGUIAR-AGUILAR, Azul A. Reforms to the Public Prosecutor's Office in Brazil, Chile and Mexico: the role of justice sector interest groups. In: INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana (ed.). *Beyond high courts: the justice complex in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2019. p. 39-80. (Kellogg Institute Series on Democracy and Development).

ALMEIDA, Fábio Ferraz de; SILVA JÚNIOR, Alexandre Neves da. Roteiro de entrevista: ministro Moreira Alves. In: FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; ALMEIDA, Fábio Ferraz de (org.). *História oral do Supremo [1988-2013]*: Moreira Alves. Rio de Janeiro: FGV, Escola de Direito do Rio de Janeiro, 2016. v. 13, p. 16-24. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/16735>. Acesso em: 24 mar. 2026.

ALVES, José Carlos Moreira. Entrevista. In: FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; ALMEIDA, Fábio Ferraz de (org.). *História oral do Supremo [1988-2013]*: Moreira Alves. Rio de Janeiro: FGV, Escola de Direito do Rio de Janeiro, 2016. v. 13, p. 25-116. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/16735>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ: Sumaré, 2002.

ARAUJO, Durval Ayrton Moura de. Entrevista. In: AXT, Gunter (org.). *Histórias de vida*. Brasília, DF: MPM, Centro de Memória, 2016. v. 1, p. 70-95. Disponível em: https://memoria.mpm.mp.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/02/historias-de-vida_mpm_v.1.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

ARAUJO, Durval Ayrton Moura de. "Não me arrependo de nada". Entrevista [concedida a] Gil Alessi. *El País*, São Paulo, 28 mar. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/28/politica/1553789942_315053.html. Acesso em: 6 mar. 2026.

AXT, Gunter (org.). *Histórias de vida*. Brasília, DF: MPM, Centro de Memória, 2016. v. 1. Disponível em: https://memoria.mpm.mp.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/02/historias-de-vida_mpm_v.1.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

AXT, Gunter (org.). *Histórias de vida*. Florianópolis: PGJ, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2013. v. 2. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/comso/historias_vida_vol_2_web.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

AXT, Gunter. *O Ministério Público no Rio Grande do Sul: evolução histórica*. 2. ed. Porto Alegre: PGJ, Memorial do Ministério Público, 2006.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Ministério Público no Brasil. In: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (coord.). *O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 223-249.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 1-18, 1977.

BUZAID, Alfredo. *Anteprojeto de Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1964. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/177246>. Acesso em: 9 mar. 2026.

CABRAL NETTO, Joaquim. CONAMP-CAEMP: uma história sem fim. Porto Alegre: Magister, 2009. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/bkp/livros/CONAMP_-_Uma_historia_sem_fim.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

CASTRO, Felipe Araújo. *Genealogia histórica do campo jurídico brasileiro: liberalismo-conservador, autoritarismo e reprodução aristocrática*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-B5CPRF>. Acesso em: 9 mar. 2026.

COGAN, Arthur. *Cesar Salgado: o promotor das Américas*. São Paulo: APMP, 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Cesar-Salgado-O-Promotor.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (Brasil). *Relatório*. Brasília, DF: CNV, dez. 2014. v. 1. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1., 1971, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: PGJ, 1971. v. 1.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Catálogo de memoriais do Ministério Público brasileiro*. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/12259-catalogo-de-memoriais-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 9 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Resolução nº 158, de 31 de janeiro de 2017*. Institui o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – PLANAME e seus instrumentos. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RES_158_2017.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

COSTA, Alexandre Bernardino; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; GARCIA, Lusmarina Campos. Justiça autoritária e as bombas da ditadura: para uma compreensão das permanências autoritárias no sistema judiciário brasileiro. In: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RIO, Andrés (org.). *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 39-71.

DALL'ASTA, Rodrigo Bonatto; CORREIA, Cristiano de Oliveira Viana; ARAUJO, Diogo Luiz de. A Lei da Anistia e o Ministério Público do Paraná. *MPPR*, Curitiba, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/memorial/Pagina/Lei-da-Anistia-e-o-Ministerio-Publico-do-Parana>. Acesso em: 9 mar. 2026.

DUTRA, Paula; PALHARES, Marcos. O Ministério Público nos anos de chumbo: promotores e procuradores de Justiça de São Paulo expõem histórias pouco conhecidas do período do regime militar. *APMP Revista: a ditadura militar e o Ministério Público*, São Paulo, v. 18, n. 58, p. 24-41, maio/ago. 2014.

FÉLIX, Loiva Otero. *Histórias de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul: lembranças para o futuro*. Porto Alegre: PGJ, Projeto Memória, 2001a. v. 1. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/memorial/arquivos/livros/01.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

FÉLIX, Loiva Otero. *Histórias de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul: os alicerces da construção*. Porto Alegre: PGJ, Projeto Memória, 2001b. v. 2. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/memorial/arquivos/livros/O2.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1978.

FREITAS, Ricardo; DUARTE, Antonio Pereira; BORTOLLI, Clauro Roberto de; ASSIS, Jorge César de; SOARES, Mário Sérgio Marques; QUEIROZ, Péricles Aurélio Lima de. *Memória histórica do Ministério Público Militar*. Brasília, DF: MPM, 2012. Disponível em: https://memoria.mpm.mp.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/02/memoria-historica-do-mpm_2012.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

IGREJA CATÓLICA. Arquidiocese de São Paulo. *Projeto “Brasil: nunca mais”: as leis repressivas*. Petrópolis: Vozes, 1985. t. 4.

INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana. Introduction. In: INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana (ed.). *Beyond high courts: the justice complex in Latin American*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2019. (Kellogg Institute Series on Democracy and Development).

JUIZ e procurador denunciados. In: JUSTIÇA de transição: atuação do MPF. [Brasília, DF]: MPF, [2020]. Disponível em: <https://justicadetransicao.mpf.mp.br/eventos/primeiro-juiz-e-procurador-denunciados>. Acesso em: 24 mar. 2026.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v. 31, n. 84, p. 567-580, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/kSYHDwYPgDZPZ7S7TZbRwfy/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

KLAFKE, Guilherme Forma. *Continuidade e mudanças no atual modelo de acórdãos do STF: a prática, as razões para sua manutenção e caminhos para aperfeiçoamento*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07082020-022603/pt-br.php>. Acesso em: 9 mar. 2026.

KOERNER, Andrei. Uma análise política do processo de representação de inconstitucionalidade pós-64. *Revista da EMARF*, Rio de Janeiro, p. 299-328, dez. 2010. Cadernos temáticos – Justiça constitucional no Brasil: política e direito. Disponível em: <https://emarf.trf2.jus.br/sites/default/publico/emarf/publicacoes/pdfs/revistaemarfseminario.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. *Jurisdição constitucional e política: ativismo e autocontenção no STF*. Curitiba: Juruá, 2014.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v58_n231_p87. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p87. Acesso em: 9 mar. 2026.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; MACHADO, Igor Suzano. Carta da apresentação do dossiê. *Revista Direito Público*, São Paulo, v. 19, n. 101, p. 5-19, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i101.6426>. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6426>. Acesso em: 9 mar. 2026.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Uma introdução ao estudo da Justiça*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1995. p. 65-94. (Série Justiça).

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, set./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.49977>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49977>. Acesso em: 9 mar. 2026.

MARTINS, Luciano. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (ed.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. Tradução de Adail U. Sobral e Rolando Lazarte. São Paulo: Vértice, 1988. p. 108-139. (Biblioteca Vértice. Sociologia e política, 20).

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro; PASSOS, Darcy Paulillo dos. Ministério Público na ditadura e na transição democrática. *Revista Jurídica ESMP-SP*, São Paulo, v. 6, p. 209-241, 2014. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/234. Acesso em: 9 mar. 2026.

MELLO FILHO, André. Entrevista. In: AXT, Gunter (org.). *Histórias de vida*. Florianópolis: PGJ, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2013. v. 2, p. 215-230. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/comso/historias_vida_vol_2_web.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 16, p. 47-86, mar. 1989. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451989000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dYX9WZHRxWqfx8v64XLNjQP/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 41-69. (Grande Brasil, veredas, 8).

O MINISTÉRIO Público do Estado de Mato Grosso e os 30 anos da Constituição. *Revista do Memorial do Ministério Público do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, ano 1, ed. 2, p. 10-18, dez. 2018. Disponível em: <https://www.mpmpt.mp.br/memorial/revista/revista-30-anos-final.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

O MINISTÉRIO Público na palavra do presidente Médici. *Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, ano 6, v. 16, n. 16, p. 1, jun./dez. 1972. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758429/WEB_RMP_N16_A1972.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

PAULA, Edylcéa Tavares Nogueira de. Entrevista [concedida a] Teresa Paiva Chaves. In: PROJETO História oral: memória do Ministério Público Federal. Brasília, DF: MPF, 2004.

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Entrevista: a emancipação do Ministério Público. In: A CONSTITUIÇÃO de 1988 e a evolução do Ministério Público. MPDFT, Brasília, DF, 4 out. 2018. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2018/10357-a-constituicao-de-1988-e-a-evolucao-do-ministerio-publico>. Acesso em: 9 mar. 2026.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, Cambridge, UK, v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>.

PINTO, Rui Cavallin. A Revolução de 64 e o Ministério Público do Estado do Paraná. MPPR, Curitiba, 29 jan. 2015. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/memorial/Pagina/Revolucao-de-64-e-o-Ministerio-Publico-do-Estado-do-Parana>. Acesso em: 9 mar. 2026.

RAMOS, José Saulo Pereira. Arquivos da ditadura. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 12 dez. 2004. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1212200408.htm>. Acesso em: 9 mar. 2026.

ROCHA, Célio Erthal. *Um olhar sobre o Ministério Público fluminense*. 2. ed. Niterói: Nitpress, 2015. Disponível em: <https://www.amperj.org/wp-content/uploads/2019/06/Um-Olhar-sobre-o-Ministerio-Publico-Fluminense-.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

ROCHA, Clóvis Paulo da. Perspectivas do Ministério Público. *Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 16, p. 72-79, jun./dez. 1972. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758698/Clovis_Paulo_Da_Rocha.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

ROLLEMBERG, Denise. Memória, opinião e cultura política: a Ordem dos Advogados do Brasil sob a ditadura (1964-1974). In: REIS, Daniel Aarão; ROLLAND, Denis (org.). *Modernidades alternativas*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2008. p. 57-96.

SALGADO, J. A. César. Histórico dos Congressos Interamericanos do Ministério Público. *Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 16, p. 80-88, jun./dez. 1972. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758698/J_A_Cesar_Salgado.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 13-43.

SANTANA, Maristela. Ministério Público: de defensor de direitos do rei a defensor dos direitos do povo: uma evolução histórica no Rio de Janeiro. *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 39-57, out./dez. 2011. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2645013/Maristela_Santana.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. *Judiciário e autoritarismo: regime autoritário (1964-1985), democracia e permanências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2014.

SILVA, Zélio Guimarães. Depoimento. In: PROJETO Memória oral do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Vitória: MPES, 2011. Disponível em: https://mpes.mp.br/memp/wp-content/uploads/sites/51/2025/03/Zelio-Guimaraes-Silva_transcricao.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32. (Cambridge studies in comparative politics).

UNES, Wolney; PONDÉ, Roberta (org.). *Memória do Ministério Público em Goiás*. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2008.

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/>

Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas

Regulation vs. Theory: The Regulatory Impact Analysis Decree and Recent Literature on Policy Design

Grégory dos Passos Carvalho¹

Resumo

Examina-se neste artigo a relação entre as contribuições recentes da literatura sobre *policy design* (desenho de políticas públicas) e as orientações vigentes no Brasil para o uso da análise de impacto regulatório (AIR). Ela é regulada por decretos com o propósito de fortalecer procedimentos estruturados como subsídios para a formulação de políticas públicas – e, por isso, é instrumento de uso obrigatório pela Administração Pública federal. A questão de pesquisa é: em que medida as tendências *definidas* na legislação nacional se alinham com as mais recentes recomendações da literatura sobre o desenho dessas políticas? Para responder à questão, analisa-se o conteúdo do decreto que regulamenta a AIR com base em dez axiomas propostos por Brainard Guy Peters, cuja obra é referência-chave em *policy design*. Os resultados indicam que há muitos aspectos discrepantes que demandam atenção.

Palavras-chave: análise de impacto regulatório; desenho de políticas públicas; Brasil; divergências; análise de conteúdo.

Abstract

This article examines the relationship between recent contributions from the literature on policy design and the current guidelines in Brazil for the use of regulatory impact analysis (RIA). It is regulated by decrees with the purpose of strengthening structured procedures as subsidies for the formulation of public policies—and, therefore, is a mandatory instrument for use by the federal Public Administration. The research question is: to what extent do the trends defined in national legislation align with the most recent recommendations from the literature on the design of these policies? To answer this question, the decree

¹ Grégory dos Passos Carvalho é doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; membro da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais do Poder Executivo Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: gcarvalho.pol@gmail.com

regulating RIA is analysed based on ten axioms proposed by Brainard Guy Peters, whose work is a key reference in policy design. The results indicate that there are many discrepant aspects that demand attention.

Keywords: regulatory impact analysis; policy design; Brazil; discrepancies; content analysis.

Recebido em 10/2/25

Aprovado em 14/7/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p45

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

O objeto deste trabalho é a relação entre os fundamentos teóricos da literatura sobre *policy design* – ou desenho de políticas públicas (DPP) – e a tendência ao desenvolvimento de políticas públicas (PPs) no Brasil mediante ferramentas como a análise *ex-ante* (AEA) e a análise de impacto regulatório (AIR), cujo emprego é regulamentado por decretos e deve ser observado pela Administração Pública federal (APF).

O artigo, que tem natureza descritiva e exploratória, utiliza a análise de conteúdo para o estudo de caso centrado no Decreto nº 10.411/2020 (*Decreto da AIR*) e visa contribuir para o conhecimento sobre PPs formuladas pelo Estado brasileiro. Em virtude dessa delimitação metodológica, outros aspectos aqui não considerados podem ser muito úteis em estudos futuros, mediante investigações similares em relação à AEA ou a diretrizes produzidas pelo Executivo federal e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Além desta introdução e da conclusão, o estudo compõe-se de cinco seções. Na seção 2, resumizam-se leis, decretos e diretrizes que embasaram a gradual adoção da AEA e da AIR pela APF. Na seção 3, descreve-se tanto a relação entre a AIR e as agências reguladoras quanto a conduta da APF em conformidade com recomendações de órgãos de controle, como o TCU. Na seção 4 pormenorizam-se aspectos relevantes da literatura sobre o DPP – em especial, as contribuições de Brainard Guy Peters, que propõe dez axiomas cuja adoção

² CARVALHO, Grégory dos Passos. Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 250, p. 45-63, abr./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p45. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/250/ril_v63_n250_p45

³ Carvalho, G. dos P. (2026). Regulamentação vs. teoria: o decreto da análise de impacto regulatório e a literatura recente sobre o desenho de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(250), 45-63. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p45

potencializaria o desenvolvimento de PPs. Na seção 5, expõem-se os aspectos metodológicos que servem de parâmetros para a ponderação qualitativa realizada no estudo de caso. Na seção 6, examinam-se as convergências e divergências do *Decreto da AIR* com os axiomas de Peters. E, na última seção, desenvolvem-se algumas reflexões que, além de servirem como referências para pesquisas futuras sobre o tema, podem ser testadas em avaliações de AIR realizadas por órgãos reguladores.

Neste estudo, constatou-se que são muito limitadas as convergências entre o que preconiza a literatura sobre o DPP e o que no Brasil se observa como obrigatório e recomendável na aplicação da AIR. De fato, há muitos aspectos divergentes merecedores de atenção – e isso é corroborado por estudos acadêmicos que demonstram os avanços na utilização da AIR, mas também apontam a necessidade de se reverem certas obrigatoriedades relativas à sua aplicação e de se promoverem mudanças na atuação da APF.

2 A análise de impacto regulatório e a análise *ex-ante*

Na APF, é notável a tendência ao desenvolvimento de PPs mediante ferramentas como a AEA e a AIR; elas fortalecem o uso de evidências e de procedimentos estruturados de avaliação que subsidiam os processos prévios de tomada de decisão e formulação de PPs. A atuação da APF tem relação tanto com recomendações de órgãos de controle, especialmente o TCU, quanto com a inserção do Brasil na agenda internacional de boas práticas de governança.

De acordo com o *Decreto da AIR* – cujos pilares são as leis nºs 13.848/2019 (*Lei geral das agências reguladoras*) e 13.874/2019 (*Lei de liberdade econômica*) –, a AIR é obrigatória para a APF e requisito para a publicação de normas que afetem agentes econômicos ou usuários de serviços prestados. Diferentemente, a AEA não é obrigatória, mas deve ser observada pela APF, conforme o anexo do Decreto nº 12.002/2024, que indica um conjunto de análises prévias a serem desenvolvidas na elaboração de atos normativos.

A introdução no Brasil de técnicas como AIR data de 2007, quando o Executivo federal criou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (Proreg). Contudo, o divisor de águas nesse contexto foi um encadeamento de eventos, decretos, leis e diretrizes (Quadro 1) que culminou em 2020 na publicação do *Decreto da AIR*, o qual regulamenta a obrigatoriedade dessa técnica. Dentre os eventos mais significativos está o fato de que, quando o Proreg começou a ser implantado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou diversas recomendações ao Estado brasileiro. De modo relevante, a OCDE tem difundido a AIR em vários países (De Francesco, 2012; Valente, 2024); suas recomendações, por exemplo, serviram de base para que o TCU, por meio de um acórdão publicado em 2013, apontasse a necessidade de sua implantação na APF (Gabardo; Graner, 2020).

Quadro 1 – Cronologia da adoção da análise de impacto regulatório e da análise *ex-ante* no Brasil

ANO	NORMAS E DIRETRIZES	COMENTÁRIOS
2007	Decreto nº 6.062/2007	Esse decreto criou o Proreg. Embora a iniciativa tenha induzido as agências reguladoras a melhorarem uma série de práticas, no caso específico da AIR seu uso foi incipiente até 2018 (Saab; Silva, 2022).
2014	<i>Referencial para a avaliação de governança em políticas públicas</i>	Publicado pelo TCU (Brasil, 2014), o documento enumera mais de dez questões orientadoras do processo de avaliação da governança no setor público, com o propósito de orientar a investigação dos processos de formulação, implantação e avaliação de PPs que transcendem a especificidade da AIR e as recomendações da OCDE.
2016	Instrução normativa conjunta (INC) nº 1/2016	Publicada pela Controladoria-Geral da União (CGU) – junto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) –, essa INC remete-se ao <i>Referencial</i> do TCU (Brasil, 2014) e regulamenta diversos aspectos a serem considerados pela APF na implantação de controles internos, na gestão de riscos e na governança.
2017	Decreto nº 9.191/2017	O decreto estabeleceu regras e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado. Essa norma foi substituída pelo Decreto nº 12.002/2024, que trata do mesmo objeto com algumas diferenças.
	Decreto nº 9.203/2017	Esse decreto, cujo escopo se baseia na INC nº 1/2016 da CGU-MPOG, tem sido um <i>guarda-chuva</i> para as boas práticas de governança pública. Ele apresenta orientações gerais válidas para toda a APF, como a relevância dos processos decisórios norteados pelo uso de evidências, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pela participação da sociedade.
2018	<i>Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante da Casa Civil</i>	Produzida pelo Executivo federal, a <i>Avaliação</i> apresenta um <i>checklist</i> com mais de 30 questões a se levarem em conta na realização da AEA (Brasil, 2018a).
	<i>Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de análise de impacto regulatório – AIR</i>	As <i>Diretrizes</i> apresentam pormenores sobre como fazer uma AIR (Brasil, 2018b).
2019	Lei nº 13.848/2019	É a <i>Lei geral das agências reguladoras</i> , que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.
	Lei nº 13.874/2019	É a <i>Lei de liberdade econômica</i> , que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, além de dispor sobre a atuação do Estado como normatizador e regulador dessa atividade.
2020	Decreto nº 10.411/2020	É o <i>Decreto da AIR</i> , fundamentado nas duas leis anteriores. Conforme Ramalho, Lopes e Taveira (2022), esse decreto representa o maior avanço no Brasil em favor de práticas regulatórias baseadas em evidências.
	<i>Referencial de controle de políticas públicas</i>	Publicado pelo TCU, o <i>Referencial</i> sistematiza as normas e diretrizes apresentadas neste Quadro. Ele aborda de forma integrada as orientações para os processos de AIR e AEA, e conclui com aspectos considerados “condicionantes para o bom desempenho das intervenções públicas” (Brasil, 2020, p. 9). São dez questões gerais a serem observadas, como uma espécie de <i>checklist</i> , e esmiuçadas em mais de uma centena de subquestões.
2022	Decretos nºs 11.243/2022 e 11.259/2022	Ambos alteraram o <i>Decreto da AIR</i> em consideração ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Brasil e os EUA (Decreto nº 11.092/2022). Dentre as alterações destacam-se as regras específicas de transparência e a obrigatoriedade dos procedimentos de participação social e consulta pública no processo de produção de regulações.
2023	Decreto nº 11.738/2023	Revogou o Decreto nº 6.062/2007 para atualizar disposições sobre o Proreg.
2024	Decreto nº 12.002/2024	Conforme o seu anexo, a AEA deve ser observada pela APF. Essa norma, que substituiu o Decreto nº 9.191/2017, estabelece regras para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de atos normativos; e dispõe sobre um conjunto de análises prévias a serem desenvolvidas na elaboração desses atos. Na prática, ambos os decretos somados apresentaram mais de 160 questões, típicas de AEA, recomendadas no desenvolvimento de uma PP.

Fonte: elaborado pela editoria com base no texto original do artigo.

3 A avaliação de impacto regulatório e os órgãos reguladores

Tanto a literatura de DPP quanto o conjunto de normas produzidas nas últimas décadas preconizam um modelo de desenvolvimento de PPs que envolve: a) a definição do problema, com o levantamento de causas e consequências baseadas em evidências; b) a delimitação de objetivos e resultados desejáveis a serem alcançados; c) a seleção de uma solução viável com evidências de uma boa escolha, incluindo análise comparada e participação da sociedade; d) a implantação, com base num processo estruturado de planejamento e monitoramento da execução, acompanhado de gestão de riscos e indicadores; e e) procedimentos de avaliação periódicos.

Por sua vez, o *Decreto da AIR* norteia a produção de regulações e estabelece o uso obrigatório da AIR por todos os órgãos da APF na produção de normas que afetem agentes econômicos ou usuários de serviços prestados. No entanto, ele contém regras diferenciadas para as agências reguladoras, em decorrência da lei geral que as rege. O art. 6º do *Decreto* define os itens que se devem considerar antes da edição de atos normativos. Dentre eles estão: a) a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, bem como a dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado; b) a definição dos objetivos a serem alcançados; c) a descrição das alternativas (normativas ou não) ao enfrentamento do problema regulatório identificado, bem como a exposição dos possíveis impactos provocados pelas opções identificadas; d) o processo de participação social; e) a comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado; e f) os riscos e as formas de monitoramento da estratégia de implantação.

No âmbito das agências reguladoras, há um cenário aparentemente favorável à AIR. Duas pesquisas identificaram que ela conta com percepções positivas de diferentes atores nesses órgãos (Pereira; Santos, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Porém, a observação do comprometimento prático deve ir além das meras intenções (Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Depois de investigarem tanto o grau de institucionalização da AIR quanto a qualidade das produções por meio dela realizadas, Seixas e Saccaro Junior (2025) e Saab e Silva (2022) ressaltam a necessidade de maior engajamento no uso da técnica e na demanda por maior qualidade. Saab e Silva (2022) também apontam que nas agências reguladoras, apesar da necessidade de avanços, há aspectos positivos nos exercícios de definição de problemas e nos objetivos realizados em AIR. E Seixas e Saccaro Junior (2025) sugerem que se deve considerar a institucionalização de um órgão supervisor do desenvolvimento do tema – prática já adotada em outros países.

Na APF existem as agências reguladoras a par de órgãos reguladores, como conselhos e ministérios. A esse respeito, Seixas e Saccaro Junior (2024) também investigam, em outro estudo, a implantação da AIR em órgãos ambientais e identificam a disparidade entre a agência reguladora do setor e outros cinco órgãos. Ao tomá-la como exceção, os autores revelam que, a despeito da obrigatoriedade, certos órgãos não realizavam AIR alguma. De

fato, embora a AIR seja obrigatória, o *Decreto da AIR* estabelece oito hipóteses de dispensa, mediante justificativas (Brasil, [2022], art. 4º). Quanto a isso, a CGU examinou mais sistematicamente o uso da dispensa de AIR em diferentes órgãos da APF, conforme a produção normativa de 2022 – e somente 11% dentre mais de mil atos normativos foram objetos de AIR, o que demonstra quão desafiadora tem sido a sua aplicação. Conquanto tenha identificado pontos positivos, a avaliação da CGU constatou que também nas agências reguladoras se recorre em demasia à dispensa de AIR (Brasil, 2024).

Quando se consideram mais detidamente alguns aspectos da legislação, verifica-se a preocupação com os processos obrigatórios de participação social. O *Decreto da AIR* obriga o órgão público à realização de consulta pública para que a sociedade possa opinar sobre a minuta do ato normativo (Brasil, [2022], art. 9º). Relativamente à participação da sociedade em procedimentos anteriores à elaboração dessa minuta, não há obrigatoriedade similar: a participação social é apenas uma possibilidade em outros momentos do processo de desenvolvimento da AIR (Brasil, [2022], art. 8º). Por isso, Gabardo e Graner (2020) concluem que não basta a obrigatoriedade da submissão dessa minuta à consulta pública: é igualmente decisiva a participação dos cidadãos antes de ela ser concluída.

Além de pesquisas específicas sobre AIR, um artigo em particular (Lima; Aguiar; Lui, 2021) sistematiza o contexto do surgimento e as distintas vertentes da literatura sobre o DPP, para concluir sobre a imprescindibilidade de se observarem elementos e estruturas lógicas do desenvolvimento das práticas de DPP diante da influência dos órgãos de controle.

4 A literatura sobre o desenho de políticas públicas

Com base na obra de Peters (2018, p. 131), uma das principais referências em *policy design*, considera-se aqui que as PPs têm o fim de melhorar as condições socioeconômicas de uma comunidade por reconhecê-las distantes do que poderiam ou deveriam ser.

As contribuições da literatura sobre o DPP destinam-se ao desenvolvimento de PPs mais eficazes (Capano; Howlett, 2021). Diversamente das argumentações centradas em processos políticos de decisão – como as de Lowi (1972), que pioneiramente as classificou como distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas –, a literatura sobre o DPP estuda procedimentos, tanto os que permitem quanto os que não permitem produzir os melhores resultados. Isto é, investiga como certa situação-problema é definida e como as possibilidades de solução são concebidas e testadas, num ciclo iterativo de idas e vindas, com a finalidade de compreender como o contexto afetará o que for produzido como PP (Ingram; Smith, 2011).

Howlett (2014), outro estudioso do assunto, parte de um enfoque sistemático; segundo ele, o DPP implica conhecimentos sobre o que se sabe a respeito de um tema; nesse caso, eles seriam adquiridos mediante a experiência e a razão. Se o sucesso almejado não se

realiza, compreende-se que isso resulta de complexidades – e que, com a expansão do conhecimento, mais se aprende e se corrige (Howlett, 2014, p. 302-303).

O exercício recomendado pela literatura sobre o DPP considera decisivo compreender o problema que se pretende resolver para traçar as soluções mais adequadas (Peters, 2018). Conforme Lima, Aguiar e Lui (2021), isso envolve uma cadeia lógica: a) problemas; b) objetivos; c) instrumentos a serem utilizados na implantação; d) especificação de quem se beneficia; e e) estrutura de governança. Ademais, devem-se considerar as racionalidades e as construções sociais do tema em análise.

Notoriamente, não é simples uma construção lógica dessa natureza, pois ela implica equilibrar objetivos políticos e técnicos – e governos precisam aproveitar ou criar as condições necessárias a análises sofisticadas de problemas e alternativas, além de terem condições de governar (Chindarkar; Howlett; Ramesh, 2017). Segundo Peters (2018), o DPP não é apenas um campo de estudos acadêmicos, mas também um meio para aperfeiçoar o desempenho de governos. Nesse aspecto, a literatura sobre o DPP relaciona-se diretamente com as tendências de AEA e AIR aqui apresentadas.

Quanto às possibilidades de análises de casos concretos, Peters (2018) propõe dez axiomas (Quadro 2) que seriam lições atualizadas para o DPP e serviriam de base para incrementar a eficácia das PPs.

Quadro 2 – Os dez axiomas de Peters

Definição analítica do problema	Os problemas são o ponto de partida: precisam ser bem definidos e não devem ser observados somente em termos descritivos. Uma abordagem analítica é mais eficaz, reflete maior compreensão da dinâmica interna do tema em questão e melhora o entendimento de sua extensão. Em síntese, problemas precisam ser estruturalmente bem examinados para serem bem resolvidos.
Orientação para o futuro	As PPs devem ser orientadas para o futuro. Embora pareça óbvio, a questão central é a dificuldade técnica e política de se formularem PPs de caráter antecipatório de dez ou vinte anos. De um lado, a preferência política tem sido lidar com problemas e soluções que ofereçam retornos positivos aos governantes da vez e não aos governantes do futuro; de outro, muitos problemas são complexos e lidam com comportamentos humanos menos previsíveis. Assim, em exercícios prospectivos, uma análise de custo-benefício frequentemente não retrata de modo adequado aspectos de longo prazo, ao passo que pode ser relevante uma análise mais subjetiva, centrada na perspectiva ética de equidade intergeracional, que objetiva garantir a qualidade de vida das gerações futuras.
Preferência pela abordagem <i>bottom-up</i>	Devem-se superar as abordagens exclusivamente <i>top-down</i> (de cima para baixo) e considerar as <i>bottom-up</i> (de baixo para cima). A participação de atores diversos no processo de decisão deve ir além da interação com grupos organizados. Isso tende a ampliar ideias e possibilidades de desenho, permite mais inovações e diminui eventuais resistências no estágio de implantação. Contudo, a abordagem <i>top-down</i> pode ser adequada a alguns temas, sobretudo os que exigem discrição ou considerável especialização.
Consideração do contexto social, político e econômico	As PPs devem considerar o contexto social, político e econômico em que estão insertas; deve haver cautela com exercícios abstratos que não levem em consideração o contexto. Tende a não prosperar uma lógica excessivamente tecnocrática combinada com o aproveitamento de experiências ultrapassadas sem avaliação crítica. Assim, devem-se levar em conta as diferentes dimensões do contexto e compreender o desempenho de experiências prévias com o fim de antecipar-se a eventuais rumos que já deveriam ser conhecidos.
Papel das organizações e instituições envolvidas	Para alcançar êxito na implantação, as PPs devem sopesar o papel das organizações e outras instituições informais ou formais relevantes. Isso pode ampliar a previsão de organizações que participam da implantação, de modo a potencializá-las e a fomentar redes e parcerias – ainda que se considerem especificamente as organizações mais bem estruturadas da sociedade.
Flexibilidade como possibilidade	É imprescindível considerar os resultados e diminuir a ênfase em procedimentos e padrões predefinidos a serem seguidos. Isso é naturalmente desafiador em questões que envolvem algum nível de controle e previsibilidade, a exemplo do uso de recursos orçamentários. Por outro lado, em casos de testes e experimentações, a flexibilidade é muito desejável, pois permite adaptações e ajustes sob condições controláveis.

Ressalvas a soluções simplistas	Muitas PPs são complexas, pois envolvem inúmeros componentes; nesses casos, para serem efetivas, as PPs devem contar com uma estrutura de implantação bem delineada, que cuidadosamente lide com componentes diversos. Dada a dificuldade de se implantarem soluções complexas, as soluções mais simples podem ser interessantes. Todavia, devem ser compatíveis tanto com o problema que se intenta resolver quanto com a solução desenhada, pois soluções simples são inadequadas para problemas complexos.
Consideração do conjunto de ações governamentais	As PPs devem considerar o conjunto de ações governamentais envolvido: há situações em que uma PP não alcança os resultados desejados porque não pondera sobre outras intervenções públicas realizadas concomitantemente. Dentro de governos é frequente a competição por recursos e por poder; com isso, é essencial coordenar ações diversas e avaliar as necessidades de outros programas do governo e de outras demandas sociais.
Aceitação política	As PPs devem considerar aspectos políticos dentre os critérios da avaliação de uma solução – assim como o fazem, por exemplo, as análises técnicas de custo-benefício. No campo político, o critério mais objetivo seria o seu aceite pelos cidadãos. Neste axioma, salienta-se o papel da governança: a política é tão importante quanto a tecnicidade.
Accountability	As PPs devem contar com elementos de <i>accountability</i> mais avançados que a avaliação do cumprimento de metas. É preciso também envolver a população, especialmente os beneficiários das PPs. Devem-se empregar meios que simplifiquem a compreensão sobre a implantação e que permitam à população acompanhar o que está sendo implantado.

Fonte: elaborado pela editoria com base no texto original do artigo.

É notável a relevância de cada um desses axiomas no âmbito da complexa literatura sobre o DPP. Não são premissas triviais, mas reflexões refinadas sobre processos de formulação, implantação e avaliação de PPs.

5 Estudo de caso e análise de conteúdo

É necessário examinar em que medida na APF se têm aplicado os dez axiomas de Peters (2018). Trabalhos como este, sobretudo se se considera a inovação da pesquisa, enquadram-se nas metodologias qualitativas – daí a conveniência de estudos de caso e da análise de conteúdo. Isso permite uma abordagem descritiva e exploratória adequada ao nível de conhecimento sobre o objeto deste artigo: a relação entre os fundamentos teóricos do DPP e sua prática no Brasil.

De forma mais específica, as metodologias quantitativas e qualitativas no âmbito da Ciência Política podem ser compreendidas como duas culturas alternativas: cada uma delas reúne normas, crenças e valores próprios (Goertz; Mahoney, 2012). De acordo com Creswell e Creswell (2017), a abordagem qualitativa é mais oportuna quando o problema de pesquisa exige a exploração e a compreensão de um conceito ou fenômeno a respeito do qual pouco se tenha pesquisado.

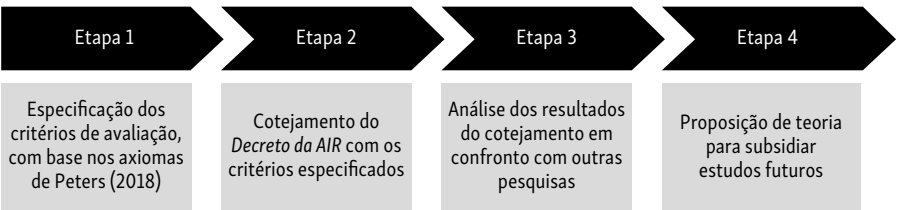
Como aqui o objetivo central é responder em que medida as tendências da legislação brasileira dialogam com as mais recentes recomendações da literatura sobre o DPP, a pesquisa qualitativa é mais conveniente. Em pesquisas desse tipo, o estudo de caso é uma técnica que possibilita uma investigação aprofundada de um programa, um evento, uma atividade, um processo (Creswell; Creswell, 2017). Como permitem desenvolver e avaliar teorias, formular hipóteses e explicar fenômenos particulares, estudos descritivos são úteis (Silva, 2023).

Na análise de conteúdo utilizam-se procedimentos sistemáticos para depreender informações de conteúdos escritos, bem como para descrever, quantificar ou interpretar fenômenos em relação a seus significados, intenções, consequências ou contextos (Sampaio; Lycarião, 2021). A forma mais usual do rito de análise de conteúdo foi concebida por Bardin (2016), que propõe três etapas: a) a *pré-análise*, que consiste na seleção do objeto e na definição de objetivos e parâmetros de interpretação; b) a *exploração do material*, em que dados brutos são organizados com o propósito de descrever com precisão as características relevantes do conteúdo; e c) o *tratamento dos resultados*, em que se destaca a interpretação das informações mediante recursos visuais, como diagramas e modelos.

Falta aqui especificar os parâmetros de interpretação e, conseqüentemente, a exploração do material de análise e o tratamento dos resultados. Contudo, antes é necessário destacar outra potencialidade das análises qualitativas: uma teoria pode ser obtida com base no resultado de um estudo. Como o objeto desta pesquisa é pouco abordado, avalia-se que os achados relativos às eventuais divergências entre o *Decreto da AIR* e os axiomas de Peters (2018) permitirão formular, na última seção, um conjunto de proposições teóricas sobre como as tendências atuais na literatura sobre o DPP têm sido aplicadas no País; e essas reflexões poderão ser testadas em outras investigações do gênero.

A Figura sintetiza o percurso analítico deste estudo.

Figura – Etapas do estudo de caso



Fonte: elaborada pelo autor.

Conforme indica a Figura, primeiramente é preciso especificar os critérios de avaliação com suporte nos dez axiomas de Peters (2018). Isso permite tanto a leitura sistemática do *Decreto da AIR* quanto sua avaliação objetiva, a fim de que ela fique mais bem estruturada e possibilite o diálogo com outras pesquisas aqui mencionadas. Apenas depois disso a quarta etapa poderá ser desenvolvida, com a proposição de uma teoria firmada no âmbito do tema analisado.

O Quadro 3 especifica os critérios de avaliação deste estudo que servem para a análise de congruências e discrepâncias em relação aos axiomas de Peters (2018).

Quadro 3 – Critérios de avaliação

AXIOMA	PARÂMETRO
Definição analítica do problema	O problema deve ser tomado como ponto de partida e definido de forma analítica; não se trata somente de descrever, mas de compreender sua dinâmica de forma estruturada.
Orientação para o futuro	Na análise do problema e da solução, deve haver alguma prospecção de longo prazo sobre o futuro que acione, quando necessário, o uso de critérios subjetivos de equidade intergeracional, em substituição a análises como as de custo-benefício.
Preferência pela abordagem <i>bottom-up</i>	A abordagem <i>bottom-up</i> possibilita a inclusão de atores variados no processo decisório; ela estimula inovação e menor resistência à implantação. Porém, sob determinadas condições, a abordagem <i>top-down</i> pode ser cabível, como nos casos em que se exige discrição ou alto grau de especialização.
Consideração do contexto social, político e econômico	É preciso considerar a análise do desempenho de experiências prévias do contexto social, político e econômico em que uma PP será inserida. Isso amplia o conhecimento de forma crítica e viabiliza soluções mais efetivas.
Papel das organizações e instituições envolvidas	Na implantação da PP, deve-se não só considerar o papel das organizações e outras instituições informais ou formais relevantes, mas também fomentar redes e parcerias, mesmo que se considerem especificamente as organizações mais estruturadas da sociedade.
Flexibilidade como possibilidade	Devem ser possíveis soluções menos rígidas, centradas mais em resultados que em processos, particularmente em situações que demandem abordagens experimentais e de testes.
Ressalvas a soluções simplistas	Sob certas condições, pode haver soluções simples, mas com a ressalva de que devem ser compatíveis com o problema que se intenta resolver, já que problemas complexos exigem soluções complexas bem estruturadas.
Consideração do conjunto de ações governamentais	É preciso considerar a inserção da PP no contexto de outras intervenções governamentais para: a) permitir coordenação e colaboração; b) evitar disputas por recursos; e c) permitir uma compreensão mais sistêmica das demandas da população.
Aceitação política	Deve haver mecanismos que mensurem a aceitação política da PP, o que favorece maior equilíbrio entre perspectivas tecnocráticas e políticas.
<i>Accountability</i>	Mediante o acesso à informação, em linguagem que seja compreendida pelos cidadãos, os mecanismos de <i>accountability</i> de uma PP devem sobretudo estimular seus beneficiários a posicionar-se sobre ela. Isso significa transcender a simples demonstração do cumprimento de metas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quando se investiga se um axioma figura ou não no *Decreto da AIR*, o resultado é dicotômico: ou é *convergente* ou é *não convergente*. Assim, para ser considerado *convergente*, o parâmetro da premissa deve ser atendido em *todos* os seus aspectos. Nas demais situações – tais como posições ambíguas, trechos contrários ao especificado no parâmetro ou ausência de qualquer menção ao que nele se determina –, a classificação é *não convergente*. Essa delimitação é significativa, pois em algumas vertentes das técnicas qualitativas, especialmente nas que lidam com alguma dimensão de lógica, a natureza de pertencimento ou não a dada situação deve basear-se numa perspectiva dicotômica, pois medidas intermediárias em estudos qualitativos podem não significar grande coisa (Goertz; Mahoney, 2012, p. 128).

Além disso, na análise de conteúdo é recomendável que as investigações sejam transparentes, confiáveis e replicáveis (Sampaio; Lycarião, 2021). A finalidade é permitir o acesso à aplicação dos parâmetros definidos, o que facilita questionamentos e a *replicabilidade* do estudo. Por isso, aqui se emprega o software Computer Aided Textual Markup and Analysis (Catma) (Gius; Meister; Meister; Petris; Gerstorfer; Akazawa; Messner, 2024). E os extratos das análises, com a leitura categorizada do *Decreto da AIR* para cada premissa, estão disponíveis em repositório de dados on-line de acesso aberto (Carvalho, 2026).

6 Análise do Decreto da AIR

Como se afirmou, duas normas promulgadas em 2019 são regulamentadas pelo *Decreto da AIR*: a *Lei de liberdade econômica* e a *Lei geral das agências reguladoras*. A primeira, que estabelece diretrizes gerais para as atividades econômicas no País, contém um artigo que determina a obrigatoriedade da AIR para a APF na proposição de atos normativos que repercutam em agentes econômicos e usuários de serviços prestados; ela definiu que um decreto regulamentador disporia sobre o conteúdo, os quesitos mínimos, as metodologias de análise, as situações para o uso obrigatório e as hipóteses de sua dispensa. A segunda lei, que dispõe sobre a AIR de forma similar, também estabeleceu que um decreto regulamentador trataria dos mesmos temas e definiu outras obrigações, como processos de participação social e o processo decisório a ser realizado por instâncias colegiadas de cada agência reguladora.

O *Decreto da AIR* (Brasil, [2022]) contém mais de vinte artigos que tratam dos seguintes temas: a) conceituações básicas (art. 2º); b) quando se aplica e quando não se aplica a AIR (arts. 1º e 3º); c) as situações em que a AIR pode ser dispensada mediante justificativa e enquadramento em pelo menos uma dentre oito hipóteses (art. 4º); d) os procedimentos que devem compor o processo de AIR, tais como os ritos iniciais (arts. 5º e 16), os itens obrigatórios do relatório de AIR (art. 6º), as metodologias de análise (arts. 7º e 17), os ritos finais (arts. 14 e 15) e a transparência ativa da análise produzida (art. 18); e) os procedimentos de participação social, com destaque para a consulta pública obrigatória nas situações em que se realiza a AIR (arts. 8º, 9º, 9º-A, 10, 11 e 19); f) os procedimentos de uma avaliação *a posteriori* denominada *avaliação de resultado regulatório* (arts. 12, 13 e 23); e g) disposições gerais que tratam de competências específicas de órgãos da APF (art. 20), de não vinculação das recomendações geradas por meio de AIR para o órgão tomador da decisão (art. 21) e de regras de transição sobre a vigência do *Decreto* (arts. 22 e 24).

Do cotejamento dos axiomas de Peters com as disposições do *Decreto da AIR* resultaram 48 observações – 23 relacionadas a *convergência* e 25, a *não convergência*. Porém, como se alertou a respeito dos parâmetros definidos na metodologia, é necessário atender *plenamente* ao conteúdo do axioma para o *Decreto* ser considerado *convergente*; em qualquer outra hipótese, considera-se que o *Decreto* é *não convergente*. Com apoio nessa abordagem, pormenoriza-se o conteúdo do *Decreto da AIR* relativamente a cada axioma.

6.1 Definição analítica do problema

Tanto na definição do que é *análise de impacto regulatório* (art. 2º, I), quanto na relação de itens que devem compor um relatório de AIR (art. 6º, II), o problema é tratado de forma *convergente* com o axioma. Isto é, o problema é o ponto de partida e deve ser definido de forma analítica, pois o determina a identificação de causas e efeitos. Saab e Silva (2022) já

havia salientado que a definição de problemas é um dos pontos positivos nos relatórios de AIR elaborados em agências reguladoras.

6.2 Orientação para o futuro

Como o relatório de AIR deve conter a exposição dos possíveis impactos (art. 6º, VII), bem como a identificação e a definição dos efeitos e riscos (art. 6º, X), isso pressupõe uma investigação norteada para o futuro; porém, o *Decreto da AIR* não aborda essas avaliações para o longo prazo. Ao mesmo tempo, o art. 17 salienta metodologias quantitativas em vez de considerar aspectos mais subjetivos que deveriam ser observados em discussões de longo prazo, conforme destaca o axioma.

Com isso, o resultado é *não convergente*.

Uma das lições disso é que pensar em problemas e soluções para o longo prazo demanda ajustes simples no *Decreto*, como uma determinação expressa e uma flexibilidade maior nas técnicas avaliativas.

6.3 Preferência pela abordagem *bottom-up*

O *Decreto da AIR* apresenta pontos positivos: a) as manifestações recebidas pela sociedade são um item que deve constar no relatório de AIR (art. 6º, VIII); b) firma-se a possibilidade de participação social antes da elaboração da minuta de norma (art. 8º); c) mesmo que não seja desenvolvida a AIR, é possível a consulta pública (art. 9º-A); e d) há esclarecimentos sobre a importância da consulta pública (art. 9º, § 1º).

Contudo, alguns aspectos enrijeceram demais os processos de participação social: a) a consulta pública é tratada como instrumento obrigatório quando se desenvolve a AIR (art. 9º); b) em certas situações de dispensa de AIR, a adoção de outros instrumentos de participação social é também obrigatória; e c) determina-se o uso de plataforma única para esses processos de participação (art. 10). Um ponto-chave desse axioma é que se devem preferir as abordagens *bottom-up*, mas sem desconsiderar as *top-down*, dado que há situações em que estas são mais indicadas, como nos casos de especialização do assunto e de necessária discricção. Conforme o *Decreto*, é impossível a dispensa de consulta pública quando se faz AIR e veta-se a abordagem *top-down* nesse caso. Por fim, embora se favoreça a realização de consultas públicas, dispensa-se a APF de comentar as sugestões recebidas (parágrafo único do art. 19), o que caracteriza uma contradição.

Em consequência desses aspectos, o resultado é *não convergente*.

É inegável o avanço representado pelo *Decreto*, mas o enrijecimento da obrigatoriedade é um óbice. Um ajuste possível seria afrouxar um pouco as regras de obrigatoriedade da consulta pública e estabelecer a possibilidade de sua não utilização em situações de elevada especialização ou necessária discricção. A indução da consulta pública, reservada somente a minutas de norma, é comentada por Gabardo e Graner (2020).

6.4 Consideração do contexto social, político e econômico

No *Decreto da AIR* não se menciona o tema dessa premissa. Porém, um item concernente ao relatório de AIR pode induzir a práticas opostas às que o axioma preconiza. O art. 6º, IX, que ressalta o mapeamento da experiência internacional, afirma a importância de se considerarem as experiências em contextos externos, ao passo que a premissa exige considerar as experiências prévias locais para se prognosticarem eventuais situações decorrentes do contexto em que está inserida a PP.

Com isso, o resultado é *não convergente*.

Nesse caso, uma medida possível é ajustar o *Decreto* para que se considere de forma mais ampla o mapeamento de experiências e para que se destaquem tanto o contexto local quanto as contribuições e as experiências internacionais.

6.5 Papel das organizações e instituições envolvidas

O relatório de AIR deve conter a identificação dos agentes econômicos, dos usuários e de outros afetados pelo problema regulatório (art. 6º, III). Isso permite examinar as organizações e instituições envolvidas. Contudo, a premissa indica a necessidade de se aferir o papel dessas instituições na implantação da solução, o que não é abordado pelo *Decreto da AIR*. Está em desacordo com o axioma a indicação da estratégia de implantação como item do relatório de AIR (art. 6º, XII) sem que se mencione o papel das organizações e instituições envolvidas.

Por isso, o resultado é *não convergente*.

Quanto a esse tema, com o fim de frisar a potencialidade de redes e parcerias, quando aplicável, um ajuste no dispositivo do *Decreto* que trata da implantação permitiria a convergência com o axioma.

6.6 Flexibilidade como possibilidade

O *Decreto da AIR* nada menciona sobre o tema dessa premissa. Assim, o resultado é *não convergente*.

Isso chama atenção e pode ter relação com a literatura. Segundo Lima, Aguiar e Lui (2021), o desenvolvimento das práticas do DPP no Brasil poderia contar com influência dos órgãos de controle. O fato de as tendências serem influenciadas pelo TCU talvez explique a ausência no Decreto do que recomenda o axioma. É preciso, pois, avançar nas adequações do seu texto para se valorizarem as vantagens que a flexibilidade, sob certas condições, pode ter nas soluções públicas.

6.7 Ressalvas a soluções simplistas

O *Decreto da AIR* define as situações em que a AIR é inaplicável (art. 3º, § 2º); elas claramente condizem com problemas menos complexos que podem ser tratados com soluções simples. Porém, em algumas situações marcadamente complexas é possível dispensar o uso da AIR. Isso pode levar a soluções simplistas para problemas complexos, tais como: a) temas que serão objeto de legislação de maior nível hierárquico, como decretos e leis (art. 1º, § 3º); b) a possibilidade de dispensa de AIR motivada por baixo impacto, num contexto em que a sua definição aborda somente a simplicidade da solução, e não a simplicidade do problema (art. 2º, II); e c) outras situações complexas de dispensa de AIR, como normas elaboradas em situações de urgência ou normas que reduzam exigências e obrigações (art. 4º), o que também pode levar à definição de soluções simples para problemas complexos.

Por isso, o resultado é *não convergente*.

Como se mencionou, um estudo da CGU aponta que somente 11% das normas produzidas em 2022 contaram com a AIR e que a dispensa tem sido praticada em demasia (Brasil, 2024). Assim, a dispensa de AIR é uma realidade, e a forma como o *Decreto da AIR* dispõe sobre ela pode induzir a soluções simplistas que vão de encontro ao que preconiza o axioma. Compreende-se que modificar esse ponto demandaria mudanças mais robustas e não um ajuste pontual; embora pareça complexo, é o desejável.

6.8 Consideração do conjunto de ações governamentais

O relatório de AIR deve indicar a fundamentação legal que ampara a atuação de um órgão público na resolução de certo problema (art. 6º, IV). Isso permite examinar o papel do órgão executor da PP em relação ao problema a ser resolvido. Contudo, isso é insuficiente de acordo com a assertiva do axioma, a qual valoriza tanto a análise do papel do órgão público no conjunto das outras instâncias governamentais quanto a consideração mais sistemática de problemas e soluções.

Por conseguinte, o resultado é *não convergente*.

Seixas e Saccaro Junior (2025) concluíram sobre a necessidade de um órgão supervisor no desenvolvimento de AIR, o que pode tornar viável a maior coordenação e colaboração entre diferentes órgãos reguladores. Assim como o item anterior, essa questão não é algo simples ou pontual para ser resolvido, mas deve ser considerada.

6.9 Aceitação política

Esse tema pode ser escrutinado sob diferentes perspectivas no *Decreto da AIR*. Inicialmente, analisa-se a aceitação política por meio de consulta pública.

Como se comentou a respeito da abordagem *bottom-up*, a realização de consultas públicas é bastante valorizada no *Decreto*, o que favorece que a sociedade avalie uma solução proposta mediante AIR, o que permite um viés menos tecnocrático. No entanto, há contradições: dispensa-se a APF de comentar individualmente as sugestões recebidas (art. 19, parágrafo único) e de considerar posicionamentos predominantes (art. 11) – o que é totalmente contrário ao que estabelece o axioma. Na verdade, dever-se-ia garantir a utilidade dos mecanismos de participação social, pois seus resultados podem servir de contraponto, ao equilibrar tecnicidade e política.

Sob outra perspectiva, salientam-se os métodos analíticos, como o de custo-benefício, e multicritério, dentre outros (art. 6º, XI, e arts. 7º e 17). Contudo, não há previsão de equilíbrio dessas análises, em relação, por exemplo, aos resultados dos processos participativos, que poderiam servir para mensurar a aceitação política e equilibrar a tecnicidade dos métodos analíticos.

Por fim, no *Decreto da AIR* há uma espécie de separação entre o que é técnico e o que é político: a decisão inicial sobre a realização ou não de AIR é uma prerrogativa da autoridade do órgão (art. 5º), ao passo que isso poderia ser ponderado mediante alguma forma de participação social; a manifestação final do órgão responsável pela AIR (art. 15) evidencia o uso de aspectos técnicos para motivar a recomendação da análise, sem necessidade de apontar os processos de participação social realizados; e decisões com potencial mais político não precisam de AIR, como no caso das que são objeto de legislação de maior nível hierárquico, como decretos e leis (art. 1º, § 3º).

Por isso tudo, o resultado é *não convergente*.

Não parece simples ajustar o tema da aceitação política no *Decreto da AIR*; é complexo considerar um maior papel de aspectos políticos em decisões que usualmente demandariam posições mais técnicas. Porém, a discussão é recomendável: associada aos processos de participação social, permitiria ganhos em termos de governança.

6.10 Accountability

Também há ambiguidades relacionadas ao décimo axioma. Existem pontos que demonstram o avanço do *Decreto da AIR*: o relatório de AIR deve conter sumário executivo em linguagem simples (art. 6º, I); b) há nele exercícios avaliativos *a posteriori* sobre os resultados alcançados com uma regulação, inclusive com agenda de trabalhos pública (art. 13); c) há um item que aborda a responsabilização das autoridades públicas quando motivam suas decisões (art. 15); e d) é obrigatória a adoção de mecanismos de transparência ativa (art. 18). Tudo isso favorece a *accountability*.

Porém, há aspectos discrepantes do axioma. Um exemplo é o exercício avaliativo *a posteriori*, que pode ser realizado para apenas uma norma de um órgão durante todo um mandato presidencial (art. 13, § 2º). Assim, o que está sujeito à avaliação é seletivo. Além disso, embora se valorize a transparência dos relatórios de AIR, não existe determinação

similar relacionada ao monitoramento da implantação, que é tratado como um item do relatório de AIR sem maiores especificidades que impulsionem uma rotina transparente que tornem as informações acessíveis pelo público em geral (art. 6º, XII). Sob a óptica do axioma, isso seria muito importante.

Como essas constatações levam a considerar que o tema da premissa foi tratado de forma ambígua, o resultado é *não convergente*.

Diferentemente de outros, o axioma da *accountability* poderia ser ajustado de forma mais simples no *Decreto*; seria relevante alterar o item que trata da implantação e abordar a importância do monitoramento com o fim de estimular a participação popular mediante uma linguagem mais compreensível que lhe torne mais fácil o acesso à informação.

6.11 Síntese dos resultados

O Quadro 4 sumariza os resultados do cotejamento.

Quadro 4 – A convergência e as divergências entre os axiomas de Peters e o *Decreto da AIR*

AXIOMAS	COMENTÁRIOS	CONVERGÊNCIA
Definição analítica do problema	Com duas observações convergentes e nenhuma ambiguidade ou contradição, classifica-se como convergente.	SIM
Orientação para o futuro	Duas observações convergentes e três não convergentes (incluindo uma situação ambígua) impedem a classificação como convergente.	NÃO
Preferência pela abordagem <i>bottom-up</i>	Cinco observações convergentes e quatro não convergentes. O <i>Decreto da AIR</i> apresenta uma situação de obrigatoriedade para algo que deveria ser preferencial. A identificação de uma contradição obsta a classificação como convergente.	NÃO
Consideração do contexto social, político e econômico	Uma observação não convergente ao longo do texto, pois o <i>Decreto da AIR</i> não só induz à prática oposta à recomendada pela premissa, mas também não define, nem mesmo de forma ambígua ou implícita, algo congruente com a premissa.	NÃO
Papel das organizações e instituições envolvidas	Uma observação convergente e uma não convergente (sendo uma situação ambígua) não permitem a classificação como convergente.	NÃO
Flexibilidade como possibilidade	Não há menção alguma ao tema da premissa no <i>Decreto da AIR</i> .	NÃO
Ressalvas a soluções simplistas	Uma observação convergente e quatro não convergentes, de modo que o <i>Decreto da AIR</i> induz a práticas opostas à recomendada pela premissa.	NÃO
Consideração do conjunto de ações governamentais	Uma observação convergente e uma não convergente (incluindo uma situação ambígua), o que impede a classificação como convergente.	NÃO
Aceitação política	Cinco observações convergentes e nove não convergentes; o <i>Decreto da AIR</i> acaba por induzir a práticas opostas à recomendada no axioma.	NÃO
<i>Accountability</i>	Seis observações convergentes e duas não convergentes (sendo uma situação ambígua), o que impede a classificação como convergente.	NÃO

Fonte: elaborado pelo autor.

7 Conclusão

Este trabalho examinou o *Decreto da AIR* sob a perspectiva das recomendações da literatura recente sobre o DPP, notadamente os dez axiomas de Peters, para esquadriñar convergências e divergências entre essa literatura e o que está em evidência na APF.

Constatam-se avanços inegáveis no *Decreto*, mas também há diversos desafios; dentre eles, o fato de ser muito limitada a convergência entre a regulamentação e o que recomenda a literatura. De fato, apenas uma determinação é convergente – a de que o problema deve ser tratado como ponto de partida e definido de modo não só descritivo mas também analítico. Relativamente aos outros axiomas, são consideráveis as ambiguidades e as questões não previstas. Naturalmente, disso não resulta que a prática da AIR pelos órgãos reguladores tenha desempenho similar, embora haja um cenário provável, de acordo com estudos que têm analisado seu emprego pela APF.

Com esteio nesse conjunto de achados, são possíveis algumas reflexões: a) uma AIR feita no País tenderá à plena aplicação do axioma sobre a definição do problema, conforme o *Decreto da AIR* já o faz; b) a adoção de testes e experimentos (desejáveis no axioma da flexibilidade) deve detectar desafios relacionados à segurança jurídica, dada a incipiência de legislação autorizativa e a grande influência dos órgãos de controle; c) uma análise de qualidade e efetividade do processo de participação social, sobretudo mediante consulta pública e a consideração do seu potencial como forma de aquilatar a aceitação política de uma solução, tenderá a demonstrar um uso *pro forma* desse instrumento, em decorrência do pouco valor de seu uso enrijecido na consecução de uma AIR; d) a *accountability* no exercício de implantação de PPs, com meios acessíveis para seu monitoramento, deve ser incomum nas políticas oriundas de exercícios de AIR, por conta da não valorização adequada dessa premissa no *Decreto*; e) uma AIR feita no Brasil tenderá a não seguir adequadamente os axiomas relativos: à orientação para o futuro; à consideração do contexto social, político e econômico; ao papel das organizações e instituições envolvidas na implantação; e à consideração do conjunto de ações governamentais, já que o *Decreto* induz a isso de forma pouco evidente; e f) o uso da dispensa de AIR tenderá a ser subterfúgio para a criação de soluções simples diante de problemas complexos, pois o *Decreto da AIR* apresenta lacunas.

Essas reflexões teóricas podem nortear outras pesquisas que se alinhem com a abordagem deste estudo, bem como podem (e devem) ser testadas, por exemplo, em avaliações de AIR realizadas por órgãos da APF.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação: órgãos e entidades reguladores federais: exercício 2022*. Brasília, DF: CGU, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1515914>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2018a. v. 1. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Diretrizes gerais e guia orientativo para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília, DF: Presidência da República, jun. 2018b. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=25870. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas>. Acesso em: 16 set. 2025.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. Causal logics and mechanisms in policy design: how and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 141-162, Apr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.

CARVALHO, Grégory dos Passos. *Policy design's axioms and Regulatory Impact Analysis (RIA) in Brazil*. [S. l.]: Figshare, 2026. DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.27314046>. Disponível em: https://figshare.com/articles/dataset/Policy_Design_s_Axioms_and_Regulatory_Impact_Analysis_RIA_in_Brazil/27314046. Acesso em: 9 mar. 2026.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: “conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges”. *Public Administration and Development*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 3-14, Feb. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1789>.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 5th ed. Los Angeles: Sage, 2017.

DE FRANCESCO, Fabrizio. Diffusion of Regulatory Impact Analysis among OECD and EU member States. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 45, n. 10, p. 1.277-1.305, Oct. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414011434297>.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na Análise de Impacto Regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82965>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82965>. Acesso em: 16 set. 2025.

GIUS, Evelyn; MEISTER, Jan Christoph; MEISTER, Malte; PETRIS, Marco; GERSTORFER, Dominik; AKAZAWA, Mari; MESSNER, Stefanie. *Computer Aided Textual Markup and Analysis – CATMA 7*. Version 7.1. [S. l.]: Zenodo, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.1470118>.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

HOWLETT, Michael. Policy design: what, who, how and why. In: HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick (dir.). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Paris: Sciences Po, les presses, 2014. p. 281-316. (Académique).

INGRAM, Helen; SMITH, Steven Rathgeb (ed.). *Public policy for democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 36, p. 1-41, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2025.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 32, n. 4, p. 298-310, July/Aug. 1972. DOI: <https://doi.org/10.2307/974990>.

PEREIRA, Carlos; SANTOS, Érico Lopes dos. *Quem precisa de AIR?: Análise de Impacto Regulatório como mecanismo estratégico de proteção*. Brasília, DF: Enap, 2022. (Cadernos Enap, 114. Coleção Regulação). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7192>. Acesso em: 16 set. 2025.

PETERS, B. Guy. *Policy problems and policy design*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 2018.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; LOPES, André Vaz; TAVEIRA, Rodrigo Abrão Veloso. Lei geral das agências: a nova reforma regulatória no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania: CGPC*, São Paulo, v. 27, n. 88, p. 1-18, set./dez. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v27n88.85045>. Disponível em: <http://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85045>. Acesso em: 16 set. 2025.

SAAB, Flavio; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Qual a qualidade da Análise de Impacto Regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? *Revista de Administração Pública: RAP*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 529-549, jul./ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/86748>. Acesso em: 16 set. 2025.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília, DF: Enap, 2021. (Coleção Metodologias de pesquisa). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em: 16 set. 2025.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Diagnóstico sobre a Análise de Impacto Regulatório no âmbito dos órgãos reguladores ambientais federais. *Ipea: texto para discussão*, Rio de Janeiro, n. 2.958, p. 1-32, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12848?mode=full>. Acesso em: 16 set. 2025.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Quem faz a Análise de Impacto Regulatório no Brasil?: uma avaliação da experiência federal. *Ipea: texto para discussão*, Brasília, DF, n. 3.046, p. 1-38, jan. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/15962>. Acesso em: 16 set. 2025.

SILVA, Glauco Peres da. *Desenho de pesquisa*. Ed. rev. Brasília, DF: Enap, 2023. (Coleção Metodologias de pesquisa). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3330>. Acesso em: 16 set. 2025.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa (org.). *Boas práticas regulatórias: Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira (QualiREG)*. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78223>. Acesso em: 16 set. 2025.

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/>

Do invisível ao inevitável: o enfrentamento das barreiras estruturais da mulher negra no trabalho

From the Invisible to the Inevitable: Overcoming Structural Barriers for Black Women at Work

Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos¹

Jair Aparecido Cardoso²

Resumo

Com base na intersecção de gênero, raça e classe, o artigo analisa as barreiras estruturais enfrentadas por mulheres negras no mercado de trabalho brasileiro. Levanta a hipótese de que sua exclusão não decorre de limitações individuais, mas da reprodução histórica de mecanismos institucionais de discriminação, e investiga a persistência dessas barreiras e as estratégias normativas, políticas e sociais que podem superá-las. O estudo adota abordagem dogmática, método dedutivo e procedimento jurídico-teórico, com análise qualitativa de dados secundários oficiais, além de revisão bibliográfica e documental. Os resultados revelam que a divisão sexual e racial do trabalho relegou mulheres negras a funções desvalorizadas – e que persistem as disparidades salariais, a informalidade, a sobrecarga de cuidados, a exclusão de cargos de liderança. As normas têm uma limitada efetividade devida à ausência de políticas interseccionais. O artigo sustenta a necessidade de se implantarem ações afirmativas, de se revisarem critérios de mérito e de se formularem políticas públicas *decoloniais* com o fim de se garantir a justiça social.

Palavras-chave: mulheres negras; mercado de trabalho; interseccionalidade; políticas afirmativas; transformação social.

¹ Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos é mestra em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil; especialista em Direito Público e Tributário pela Universidade Anhanguera, Campo Grande, MS, Brasil; juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Maringá, PR, Brasil. E-mail: apoemacfvmdms@gmail.com

² Jair Aparecido Cardoso é livre docente em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil; professor associado dos programas de graduação e pós-graduação da FDRP-USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil. E-mail: jaircardoso@usp.br

Abstract

Based on the intersection of gender, race, and class, this article analyses the structural barriers faced by Black women in the Brazilian labour market. It hypothesises that their exclusion does not stem from individual limitations, but from the historical reproduction of institutional mechanisms of discrimination, and investigates the persistence of these barriers and the normative, political, and social strategies that can overcome them. The study adopts a dogmatic approach, a deductive method, and a legal-theoretical procedure, with qualitative analysis of official secondary data, in addition to bibliographic and documentary review. The results reveal that the sexual and racial division of labour has relegated Black women to devalued roles—and that wage disparities, informality, caregiving burden, and exclusion from leadership positions persist. The norms have limited effectiveness due to the absence of intersectional policies. The article argues for the need to implement affirmative action, revise merit criteria, and formulate decolonial public policies in order to guarantee social justice.

Keywords: Black women; labour market; intersectionality; affirmative action policies; social transformation.

Recebido em 24/6/24

Aprovado em 6/10/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p65

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

No mercado de trabalho brasileiro evidenciam-se as desigualdades estruturais baseadas em gênero, raça e classe. A trajetória da mulher negra é especialmente marcada por essas interseções, que desde o período colonial moldaram sua subalternidade nas estruturas produtivas. Mesmo após conquistas formais de direitos, especialmente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) e a adesão a tratados

³ SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CARDOSO, Jair Aparecido. Do invisível ao inevitável: o enfrentamento das barreiras estruturais da mulher negra no trabalho. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 250, p. 65-83, abr./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p65. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/250/ril_v63_n250_p65

⁴ Santos, A. C. F. V. D. M., & Cardoso, J. A. (2026). Do invisível ao inevitável: o enfrentamento das barreiras estruturais da mulher negra no trabalho. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(250), 65-83. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p65

internacionais de direitos humanos, a realidade revela sua marginalização em cargos de liderança, salários inferiores e sobrecarga com tarefas de cuidado, o que reflete a persistência de uma histórica divisão sexual e racial do trabalho.

O artigo analisa as barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres negras no mercado de trabalho, com ênfase na intersecção de gênero, raça e classe. Parte-se da hipótese de que sua exclusão não decorre de limitações individuais, mas da reprodução contínua de mecanismos institucionais, sociais e históricos de discriminação que sustentam um sistema de opressões múltiplas e interdependentes. Diante disso, intenta-se responder a duas questões: em que medida as mulheres negras enfrentam barreiras estruturais no mundo do trabalho e as estratégias normativas, políticas e sociais que podem ser eficazes para superá-las.

A relevância da pesquisa justifica-se pela urgência de se desconstruírem os mitos da meritocracia e da neutralidade institucional que naturalizam desigualdades, além de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas com base numa perspectiva interseccional e *decolonial*. O objetivo central é examinar fatores históricos, jurídicos e sociais que limitam a ascensão das mulheres negras no mercado de trabalho. Especificamente, o estudo propõe-se: a) identificar os fundamentos históricos da divisão sexual e racial do trabalho; b) demonstrar como essas estruturas se reproduzem no contexto contemporâneo; c) examinar os instrumentos jurídicos nacionais e internacionais voltados à promoção da equidade racial e de gênero; e d) sugerir caminhos de superação baseados em abordagens interseccionais e *decoloniais*.

A pesquisa é de natureza dogmática, com método de abordagem dedutivo e método de procedimento jurídico-teórico. Adota-se uma abordagem qualitativa dos dados já sistematizados por institutos oficiais de pesquisa e a análise bibliográfica e documental. O marco teórico esteia-se no pensamento do feminismo negro, com destaque para autoras como Kimberlé Crenshaw, que introduz o conceito de *interseccionalidade*; Angela Davis, que problematiza a exploração histórica das mulheres negras; Gloria Jean Watkins (mais conhecida pelo pseudônimo *bell hooks*), que articula gênero, raça e classe com base na crítica ao patriarcado e ao capitalismo; e Lélia Gonzalez, que denuncia o *epistemicídio* e propõe a noção de *amefricanidade* como instrumento de resistência.

O artigo compõe-se de três seções, além desta introdução e da conclusão. A seção 2 reconstrói historicamente os conceitos de *gênero* e *raça* e evidencia sua função como categorias de dominação. Com base em dados estatísticos e estudos de caso, a seção 3 investiga como essas estruturas afetam concretamente a vida das mulheres negras no mundo do trabalho. E a seção 4 aborda os principais instrumentos normativos nacionais e internacionais voltados à promoção da equidade, e analisa as políticas afirmativas como mecanismos de transformação da realidade social e assinala seus avanços e desafios à luz de uma perspectiva crítica.

2 Construção histórico-conceitual das desigualdades de gênero e raça

A divisão sexual e racial do trabalho no Brasil estrutura-se historicamente sob a lógica patriarcal e colonial-escravocrata, que impõe à mulher negra um lugar de subalternidade que se perpetua até os dias atuais. Os papéis sociais atribuídos aos gêneros, aliados ao racismo estrutural, criaram para ela uma dupla carga de opressões, que se reflete em sua inserção *precarizada* no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a divisão sexual do trabalho tem sido uma ferramenta de dominação. De acordo com Scott (1995), os papéis de gênero são construções sociais que naturalizam a associação das mulheres às funções reprodutivas e de cuidado, ao passo que aos homens se atribuem as atividades produtivas e o poder político e social. Longe de ser natural essa dicotomia é fruto de um processo histórico que legitima a desigualdade entre os sexos e consolida a ordem patriarcal: “[d]entro do patriarcado, laços heterossexuais eram formados baseados na ideia de que as mulheres, por serem do gênero em contatos com sentimentos do cuidado, dariam amor aos homens, e como recompensa, os homens, por estarem em contato com poder e agressão, seriam provedores e protetores” (hooks, 2018, p. 147).

Essa concepção é aprofundada por Crenshaw (1989), que apresenta o conceito de *interseccionalidade* ao demonstrar que as estruturas jurídicas tradicionais não reconhecem as múltiplas dimensões de opressão vividas pelas mulheres negras. Essa abordagem exige que o gênero seja analisado em articulação com outros marcadores sociais, como raça, classe, sexualidade e nacionalidade. Sob essa perspectiva, é possível reestruturar políticas públicas e normativas que contemplem a pluralidade de experiências e identidades.

Em diálogo com esse conceito, Hirata (2014) articula *interseccionalidade* e *consustancialidade*, com fundamento na tradição feminista francesa de Danièle Kergoat. Ambas as noções criticam a hierarquização dos eixos de opressão e propõem uma análise relacional entre gênero, classe e raça. Hirata aplica essa perspectiva em estudo empírico sobre o trabalho de cuidado e revela que mulheres pobres, racializadas e imigrantes predominam nas ocupações desvalorizadas, o que concretamente evidencia as desigualdades estruturais.

Davis (2016) destaca que, ao contrário das mulheres brancas, associadas ao espaço doméstico, as mulheres negras têm sido obrigadas desde a escravidão a participar da produção econômica, sem com isso alcançar melhoria social. Essa inserção compulsória naturalizou a exploração da força de trabalho feminina negra e reforçou sua posição de subalternidade.

A mulher negra, pois, vivencia a sobreposição de patriarcado e racismo: o primeiro limita sua participação social e política e o segundo a relega a trabalhos precários e marginais. De acordo com hooks (2018, p. 69), a intersecção de gênero, classe e raça posiciona a mulher negra na base da pirâmide social; e a combinação de racismo com sexismo gera uma forma de *sufocamento* social que afeta negativamente todas as dimensões da vida das mulheres negras. Esse processo acarreta danos à saúde mental, abalos emocionais,

diminuição da autoestima, expectativa de vida inferior à das mulheres brancas, menor taxa de casamento e o confinamento a ocupações menos valorizadas e com salários mais baixos (Carneiro, 2023).

A interpretação normativa também contribui para esse quadro. Segundo Gonzalez (2020, p. 204), as normas são majoritariamente elaboradas e interpretadas por homens brancos em posição privilegiada, reforçam estereótipos e neutralizam as desigualdades estruturais. Kilomba (2019, p. 47-56) afirma que o espaço acadêmico é branco, e a fala é negada às pessoas negras, cuja presença fora da subalternidade é constantemente deslegitimada.

Na mesma linha, Carneiro (2023, p. 87, 106) acrescenta a ideia de *epistemicídio*, resultado do racismo estrutural que deslegitima os saberes negros e marginaliza as mulheres negras também no plano intelectual, agravado pela falta de acesso à educação de qualidade. Gonzalez (2020, p. 34, 56) introduz a noção de *amefricanidade* para compreender a divisão sexual do trabalho como expressão da colonialidade do poder e do gênero, o que impõe à mulher negra uma discriminação tríplice: por raça, classe e sexo: “[o]ra, na medida em que existe uma divisão racial e sexual do trabalho, não é difícil concluir sobre o processo de tríplice discriminação sofrido pela mulher negra [...], assim como sobre seu lugar na força de trabalho” (Gonzalez, 2020, p. 56).

Ao criticar a matriz de poder colonial que instituiu um sistema de gênero hierárquico e racializado, Lugones (2020) propõe que a superação da estrutura excludente que marca a organização social brasileira exige a adoção de uma perspectiva *decolonial* como caminho para romper com esse sistema. Seu conceito de *colonialidade de gênero* amplia a leitura interseccional; demonstra que as desigualdades entre mulheres também se baseiam em critérios raciais e coloniais e que mulheres brancas têm ocupado posições de poder em detrimento de mulheres negras. Para superar essas barreiras, Ribeiro (2018, p. 75) enfatiza a necessidade de políticas de ação afirmativa para reparar as desigualdades históricas e desmontar a estrutura que naturaliza a exclusão da população negra; ele afirma que somente as cotas sociais viabilizam a mobilidade social majoritariamente das pessoas brancas que não enfrentam o racismo:

Após os quase quatro séculos de escravidão no Brasil, em que a população negra trabalhou para enriquecer a branca, incentivou-se a vinda de imigrantes europeus para cá. Tiveram acesso a trabalho remunerado, e muitos deles inclusive receberam terras do Estado brasileiro – o que não deixa de ser uma ação afirmativa. Se hoje a maioria de seus descendentes desfruta de uma realidade confortável, é graças a essa ajuda inicial (Ribeiro, 2018, p. 72).

Desse modo, não se pode reduzir a desigualdade de gênero a um problema entre mulheres e homens, assim como não se pode compreender o racismo apenas sob o viés de classe. A estrutura de opressão assenta-se em papéis sociais concebidos para manter um grupo dominante no poder. Devem-se pensar de forma integrada as teorias críticas

do feminismo e do racismo, pois partem de uma mesma base: a produção e reprodução de papéis sociais que, ao longo das gerações, sustentam a dominação de grupos privilegiados sobre a maioria da população, que, embora numericamente majoritária, continua minoritária no acesso a direitos.

Gonzalez critica essa dissociação entre as lutas antirracista e feminista e afirma que, ao se substituírem os termos *homens e mulheres* por *brancos e negros* em definições clássicas de *feminismo*, é possível captar a lógica estruturante do racismo, o que evidencia a raiz comum dessas opressões baseadas em hierarquias socialmente construídas. Para ela, o feminismo baseia-se “na resistência das mulheres em aceitar papéis, situações sociais, econômicas, políticas, ideológicas e características psicológicas baseadas na existência de hierarquia entre homens e mulheres, a partir da qual a mulher é discriminada” (Gonzalez, 2020, p. 141).

Assim, compreender as barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho requer uma abordagem teórica que reconheça a complexidade das opressões múltiplas vivenciadas pelas mulheres negras, além de considerar outros marcadores que agravam essa opressão, tais como a deficiência, a orientação sexual, a origem e a religião. A leitura interseccional, associada a uma perspectiva crítica *decolonial*, evidencia que o problema não reside em deficiências individuais, mas na manutenção de um sistema de exclusão que ainda hoje condiciona sua posição social.

Nesse cenário, é imprescindível romper com epistemologias tradicionais que tratam a divisão sexual do trabalho de maneira universalizante e tornam invisíveis as diferenças internas ao grupo das mulheres, com o fim de se adotarem práticas jurídicas, políticas e sociais que enfrentem de maneira substantiva essas desigualdades e reconheçam a pluralidade dos sujeitos históricos.

3 As barreiras estruturais da mulher negra no mercado de trabalho

As barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres negras no mercado de trabalho são a expressão contemporânea de uma longa história de exclusão social, moldada pela divisão sexual e racial do trabalho. A análise interseccional revela que elas ocupam uma posição de vulnerabilidade múltipla, atravessada simultaneamente por discriminações de gênero, raça e classe.

Os papéis sociais construídos e reproduzidos ao longo da história limitam a participação feminina no mercado de trabalho. As horas despendidas com atividades domésticas e de cuidado reduzem o tempo disponível para a qualificação profissional, as horas extras, as viagens e o *networking* (Cambi; Nosaki; Fachin, 2023, p. 62). Segundo o IBGE (2024), as mulheres negras dedicam em média 22 horas semanais a atividades não remuneradas, como as tarefas domésticas e o cuidado de crianças e idosos. Esse tempo é superior ao das mulheres brancas (20,4 horas) e muito superior ao dos homens brancos (11 horas). Segundo Davis (2016, p. 225), as “tarefas domésticas são, afinal de contas, praticamente invisíveis.

Ninguém as percebe, exceto quando não são feitas [...] invisíveis, repetitivas, exaustivas, improdutivas e nada criativas”.

A maternidade é um fator adicional de restrição, pois agrava a desigualdade de oportunidades para as mulheres negras. De acordo com Lacerda e Pencak (2021, p. 343), enquanto a paternidade é associada à estabilidade e responsabilidade e favorece promoções para os homens, para as mulheres a maternidade implica queda na taxa de ocupação. Dados do IBGE indicam que o nível de ocupação é de 89% para homens com filhos até 6 anos e de 82% para os sem filhos. Entre as mulheres, os números são inversos: 64,2% para brancas e 51,7% para negras com filhos pequenos; 70,8% e 62,4%, respectivamente, quando não têm filhos. Ademais, estereótipos de gênero e raça perpetuam a desvalorização da competência feminina e restringem desde cedo as opções de carreira. Os cargos de maior poder e remuneração são predominantemente ocupados por homens, ao passo que às mulheres são atribuídas funções relacionadas a cuidado, administração de base, beleza, vestuário e alimentação (Brustolin; Santos; Minasse, 2024, p. 37; IBGE, 2024).

Além da segregação horizontal, há barreiras verticais que restringem a ascensão profissional e são conhecidas como “teto de cristal” (Gómez-Bahillo; Elboj-Saso; Marcén-Muñío, 2016, p. 203). No caso das mulheres negras, esse obstáculo é agravado por um “duplo teto de cristal”, resultante do racismo estrutural que reforça estereótipos de incompetência, preguiça e violência, além de limitar o acesso a serviços públicos essenciais, como educação e saúde. Na carreira da magistratura, por exemplo, apenas um grupo muito reduzido de mulheres consegue superar as barreiras impostas pelo perfil idealizado do magistrado – representado por um homem branco com acesso a recursos materiais e culturais. Essas poucas exceções compõem-se majoritariamente de mulheres brancas pertencentes a grupos com elevado capital social e cultural, capazes de atender às exigências da carreira, como mudanças constantes de domicílio, extensas jornadas de trabalho, qualificação continuada e participação em eventos e viagens (Bonelli; Oliveira, 2020, p. 147, 151).

Paralelamente, o ideal de conciliação entre a vida profissional na magistratura e a maternidade perseguido por muitas juízas evidencia uma tensão permanente entre papéis sociais que se sobrepõem e dão origem a uma terceira jornada de trabalho. Essa sobrecarga gera impactos emocionais significativos, como sentimentos de culpa pela reduzida dedicação aos filhos, dificuldades para lidar com a elevada demanda de processos com o rigor exigido, a pressão pela atualização constante e as cobranças decorrentes das expectativas sociais. Nas entrevistas realizadas com magistrados, identificaram-se dois tipos de discurso: a) um que nega a existência de desigualdade de gênero na carreira; e b) outro que reconhece sua permanência, expressa na forma como se julgam comportamentos e como se reproduzem estereótipos no exercício da função jurisdicional (Bonelli, 2010, p. 288-289).

Mesmo quando têm a mesma qualificação que os homens, as mulheres enfrentam maiores dificuldades para aceder a cargos de liderança e recebem menores salários pelo exercício da mesma função (IBGE, 2024; Dieese, 2024). De acordo com o 3º Relatório de transparência salarial (3º Relatório [...], 2025), as mulheres ganham 20,9% a menos que

os homens e as mulheres negras recebem 50% a menos que os homens brancos, apesar de a Lei nº 14.611/2023 determinar a igualdade salarial.

A exclusão das mulheres negras é flagrante no mercado de trabalho. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2024) e o Relatório do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 2024), elas representam as maiores taxas de desemprego e de informalidade e concentram-se nos setores de menor valorização social e econômica. Quando inseridas no mercado formal, predominam em atividades manuais: mais da metade atua no trabalho doméstico e o restante distribui-se entre funções como lavar, passar, cozinhar e servir. De acordo com organizações de mulheres negras, o serviço doméstico continua a ser a principal ocupação socialmente imposta a elas pela lógica racista vigente (Carneiro, 2023).

A discrepância no acesso a cargos de liderança também é particularmente visível. Conforme um estudo do Instituto Ethos (2024), mulheres negras ocupam apenas 3% dos cargos de chefia em grandes empresas; os espaços de poder seguem dominados por um padrão: homens brancos, cisgêneros, heterossexuais, sem deficiência e com mais de 45 anos. Essa realidade de exclusão também se manifesta de forma institucionalizada no serviço público e, em especial, no sistema judiciário. De acordo com dados do Observatório da Presença Negra no Serviço Público, pessoas negras são maioria nos cargos de nível fundamental e médio, mas permanecem sub-representadas nas funções de nível superior e de liderança. No Judiciário, quando o recorte considera gênero e raça, a desigualdade acentua-se: conforme o Módulo de Pessoal e Estrutura Judiciária Mensal do Poder Judiciário (Dados [...], [2025]), apenas 10,51% das magistradas são pardas e menos de duas (1,64%) são pretas.

Essa desigualdade institucional expõe o que Bento (2002) denomina “pacto narcísico da branquitude”, uma dinâmica estrutural voltada à manutenção de privilégios raciais que opera silenciosamente nos bastidores das instituições. Esse pacto consiste num acordo implícito entre pessoas brancas para garantir a permanência nos espaços de poder e influência, mesmo que isso implique a exclusão sobretudo de mulheres negras. Sob a aparência de neutralidade institucional e do discurso meritocrático, essa lógica promove sua exclusão sistemática das instâncias de decisão e prestígio e perpetua desigualdades no acesso a posições de liderança.

Dois casos de discriminação racial enfrentada por mulheres negras no mercado de trabalho foram submetidos à análise de instâncias internacionais, diante da omissão do Estado brasileiro em combater o racismo. O primeiro é o *Caso Simone Diniz vs. Brasil*; ele se relaciona a um anúncio de emprego publicado em 1997 num jornal de grande circulação no estado de São Paulo em que se explicitava a preferência por candidatas brancas para o trabalho doméstico. Embora não atendessem a esse critério, Simone Diniz buscou a contratação, mas foi rejeitada unicamente pela cor da pele. A prática foi denunciada, mas o Judiciário arquivou o inquérito policial a pedido do Ministério Público. O caso foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que emitiu o Relatório de Mérito nº 66/2006, que responsabilizava o Brasil por violação dos direitos à igualdade perante

a lei, à proteção judicial e às garantias judiciais, e destacava que a impunidade reforça o racismo estrutural (CIDH, 2006).

O segundo é o *Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*, notável por ter resultado na primeira condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) por racismo institucional. Em 1998, Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes, duas mulheres afrodescendentes, foram impedidas de participar de um processo seletivo numa empresa de seguros médicos em São Paulo. Informadas de que não havia vagas, elas souberam que uma amiga branca, com qualificação equivalente, fora contratada e incentivada a indicar outras pessoas brancas. O processo judicial teve idas e vindas. Primeiramente, houve em 1999 uma absolvição por falta de provas; depois, em 2004, o recrutador foi condenado, mas teve a pena extinta por prescrição, ignorando-se a imprescritibilidade do crime de racismo prevista na CRFB. Em 2005, a prescrição foi anulada, mas em 2009 o Tribunal de Justiça de São Paulo novamente absolveu o réu. Em sentença publicada em 7/10/2024, a Corte IDH concluiu que o Estado brasileiro reproduzira o racismo estrutural ao falhar na investigação e perpetuar a discriminação interseccional. Como medidas de reparação, determinou a indenização das vítimas, a criação de protocolos para a investigação e o julgamento de crimes de racismo, a capacitação de magistrados e membros do Ministério Público, o fortalecimento da atuação do Ministério Público do Trabalho, a implantação de um sistema de coleta de dados com recorte racial e de gênero sobre o acesso à justiça, bem como a adoção de medidas para prevenir a discriminação racial em processos de contratação (Corte IDH, 2024).

Ambos os precedentes demonstram a urgência de transformações estruturais tanto no mercado de trabalho quanto nas instituições responsáveis por assegurar os direitos fundamentais. É imprescindível promover a capacitação antirracista de profissionais do Direito (em especial a de magistrados e membros do Ministério Público), adotar protocolos de julgamento com perspectiva interseccional e garantir diversidade racial nos quadros institucionais, inclusive nas cúpulas e tribunais superiores.

Compreender a inserção da mulher negra no mercado de trabalho exige, pois, abandonar interpretações universalistas que tratam as mulheres como um grupo homogêneo. É preciso reconhecer múltiplas dimensões de opressão atravessam suas experiências. A luta por equidade necessariamente pressupõe a incorporação de práticas interseccionais e *decoloniais* na formulação de políticas públicas e na transformação das estruturas institucionais.

4 Políticas afirmativas e instrumentos jurídicos para a transformação da realidade social

A superação das barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres negras no mercado de trabalho exige mais que o reconhecimento formal da igualdade de direitos. É indispensável a adoção de políticas afirmativas específicas e a mobilização de instrumentos jurídicos

nacionais e internacionais que considerem a natureza interseccional das múltiplas discriminações com o fim de se promoverem transformações substantivas nas estruturas sociais.

Para compreender a importância das ações afirmativas como instrumentos de justiça social e reparação histórica, é necessário retornar às origens da colonização. Milhões de negros africanos foram sequestrados e trazidos para o Brasil em condições desumanas, separados de suas famílias, sem acesso a alimentação adequada ou a saneamento nos porões dos navios negreiros, o que resultou em milhares de mortes durante a travessia (Gonçalves, 2022). Diferentemente, famílias de imigrantes europeus receberam apoio do Estado brasileiro, como financiamento das viagens, concessão de terras e acesso a sistemas de parceria agrícola (Lira, 2018; Bertúlio, 2021). Esse tratamento desigual revela que ações afirmativas já foram utilizadas seletivamente em benefício de determinados grupos.

Além da exploração secular da mão de obra de pessoas negras, o acesso à educação foi-lhes sistematicamente negado. Mesmo após a promulgação de leis que tornavam o ensino primário obrigatório, elas continuaram proibidas de frequentar escolas. Apenas com a proximidade da abolição foram autorizados a estudar em horários noturnos, como determinou o Decreto nº 7.031-A/1878 (Brasil, 1878). Algumas províncias mantiveram essa exclusão até o fim da escravidão, ao passo que outras permitiram a matrícula de crianças libertas (os chamados *ingênuos*) conforme a Lei nº 2.040/1871 (*Lei do ventre livre*) (Brasil, 1871) – como o fez o Paraná por meio da Lei nº 769/1883 (Barros, 2016, p. 602-603). Essa negação histórica à educação, que estruturou mecanismos de exclusão que perduram, é reforçada por práticas institucionais que marginalizam o saber negro. Segundo Carneiro (2023, p. 106), o controle do acesso à educação é estratégico para manter privilégios raciais e de classe, uma vez que o conhecimento é um dos principais vetores de mobilidade social e justiça.

Com a promulgação da Lei nº 3.353/1888 (*Lei áurea*) (Brasil, 1888), extinguiu-se legalmente a escravidão no País, mas sem reparação alguma à população negra: não houve indenização pelos séculos de trabalho não remunerado, nem acesso facilitado à moradia ou à propriedade da terra. Ao contrário, ao condicionar a posse à compra, a Lei nº 601/1850 (*Lei de terras*) (Brasil, 1850) impediu que ex-escravizados adquirissem terras, legitimou o acúmulo fundiário por imigrantes europeus e aprofundou a desigualdade social.

Conforme Bertúlio (2021, p. 39), o projeto político do Estado imperial estruturou-se para excluir a população negra da Administração Pública, da riqueza nacional e dos benefícios sociais. Essa lógica, associada à perpetuação de estereótipos, sustenta o racismo e restringe de forma contínua as oportunidades de ascensão da população negra – especialmente a das mulheres negras. Essa exclusão alicerça-se na discriminação estrutural, caracterizada pela atuação coordenada de instituições públicas e privadas, que, mesmo de forma aparentemente não intencional, mantêm os privilégios concentrados em grupos historicamente favorecidos. Moreira (2020, p. 466) observa que essas práticas são legitimadas pelo Direito na economia e na política, que funcionam como engrenagens de perpetuação da desigualdade sob a aparência de neutralidade.

De fato, pessoas oriundas de camadas sociais menos favorecidas, quando brancas e com acesso à educação, têm maiores oportunidades de aceitação social e profissional que pessoas negras, sobretudo mulheres, que enfrentam dupla penalização: pela origem social e pela cor da pele. Segundo Bento (2002), a branquitude funciona como passaporte simbólico que confere vantagens sociais e econômicas, *invisibilizadas* inclusive por quem delas se beneficia. Essa racialização da pobreza sustenta a marginalização da população negra, independentemente de sua qualificação.

O ciclo de pobreza e de privação de oportunidades de ascensão social tem-se reproduzido ao longo das gerações. Enquanto as famílias beneficiadas por ações afirmativas durante a colonização transmitiram aos seus descendentes as riquezas acumuladas e conquistaram espaços de poder na direção de grandes empresas, na política e no serviço público, outros segmentos da população foram excluídos do processo. Não se trata de questionar a capacidade ou o esforço individual de quem ocupa cargos de prestígio e alta remuneração, mas de reconhecer que essa ausência de acesso a serviços essenciais, à educação de qualidade desde a infância e a redes de convívio social com quem detém poder de decisão sobre contratações ou indicações para cargos de confiança impede que indivíduos capacitados concorram em condições de igualdade.

A ideia de *meritocracia* é, sob certo ponto de vista, louvável por valorizar o esforço individual como meio de alcançar posições de destaque. No entanto, ela não é capaz de assegurar a equidade nas oportunidades de se sobressair e ser reconhecido como competente. De acordo com Sandel (2024, p. 180-181), mesmo num cenário hipotético em que todas as pessoas partissem do mesmo ponto na “corrida da vida” – com igual acesso a treinamento, nutrição e aconselhamento –, permaneceriam questionamentos quanto à justiça desse modelo, pois a lógica meritocrática não enfrenta as desigualdades estruturais entre ricos e pobres. Ela se limita a legitimar as conquistas de alguns com base no esforço individual e desconsidera que talento e desempenho também são influenciados por fatores contingentes, como herança social, aptidões naturais e sorte. A crença na *meritocracia*, quando dissociada da crítica às desigualdades estruturais, obnubila mecanismos de exclusão.

Em outras palavras, o racismo institucional e o mito da “democracia racial” operam como construções ideológicas que sustentam a ilusão de igualdade de oportunidades, mas na prática mascaram a persistência de desigualdades profundas (Lira, 2018, p. 7); ao reforçarem a ideia de que o sucesso depende unicamente do esforço individual, concorrem para a manutenção de estruturas sociais excludentes e para a responsabilização dos sujeitos por sua própria marginalização (Lira, 2018, p. 10).

Diante desse cenário de desigualdade historicamente enraizada, é indispensável examinar as normas nacionais e internacionais que fundamentam a formulação e a implantação de políticas afirmativas capazes de efetivamente enfrentar a discriminação de gênero e raça. Esses instrumentos jurídicos reconhecem a necessidade de medidas específicas para garantir a igualdade substancial e orientam os Estados no combate às desigualdades estruturais. São marcos importantes a esse respeito a *Declaração* e o *Plano de ação de Durban*

(Declaração [...], 2001), firmados na Conferência Mundial contra o Racismo; eles reconhecem que a neutralidade estatal é insuficiente para erradicar o racismo e recomendam políticas afirmativas concretas, reformas institucionais, campanhas de conscientização e ações voltadas à inclusão plena dos grupos discriminados, em particular no mercado de trabalho e nos espaços de representação política e institucional.

Também se destacam a *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial), ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 65.810/1969 (Brasil, 1969), e a *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (Cedaw)) (1979) (Nações Unidas, 2006a). Ambas obrigam os Estados a adotarem medidas eficazes de igualdade material. A *Recomendação geral nº 33 da Cedaw* (Nações Unidas, 2015) salienta que a igualdade formal é insuficiente e aponta a interseccionalidade como chave para a superação das desigualdades.

A *Plataforma de ação de Pequim* (1995) acrescenta diretrizes específicas para a equidade das mulheres e destaca as negras, as indígenas e as de outros grupos vulneráveis (Nações Unidas, 2006b); e a *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência* (2006) – com status constitucional mediante o Decreto nº 6.949/2009 (Brasil, 2009) – reconhece a discriminação múltipla e interseccional. Leite e Cardoso (2023) demonstram que, no caso das pessoas com deficiência, mesmo com um aparato normativo protetivo e com políticas como a Lei nº 12.711/2012 (*Lei de cotas*), a exclusão é igualmente alimentada por barreiras que obstam sua efetiva inserção no mercado de trabalho. Essa constatação ressalta a urgência de políticas afirmativas que não se limitem ao plano formal, mas que atuem sobre os fatores sociais, econômicos e culturais que perpetuam a desigualdade.

No plano regional, a *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância* (2013), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 10.932/2022 (Brasil, 2022), também com status de emenda constitucional, reafirma a obrigação de se adotarem medidas eficazes contra a discriminação racial. O documento reconhece a existência de discriminações múltiplas ou agravadas, como as que atingem de forma interseccional as mulheres negras. E, no âmbito específico do Direito do Trabalho, a *Convenção nº III da OIT* (1958) impõe o dever de se eliminar a discriminação no acesso e na permanência no emprego e sublinha o papel das normas internacionais para a construção de um mercado de trabalho mais justo e inclusivo (Brasil, 2019). Soma-se a esse conjunto normativo a *Agenda 2030 da ONU* por meio dos *Objetivos de desenvolvimento sustentável* (ODS), em especial o ODS 5 (igualdade de gênero) e o ODS 10 (redução das desigualdades), que orientam políticas públicas inclusivas e interseccionais (Agenda [...], 2015).

Internamente, a CRFB institui um vigoroso arranjo jurídico destinado à promoção da igualdade racial e de gênero; ele reconhece a dignidade da pessoa humana e a diversidade como fundamentos do Estado Democrático Social de Direito. Com efeito, há na CRFB dispositivos que asseguram a igualdade de direitos entre homens e mulheres, criminalizam o racismo, vedam quaisquer formas de discriminação baseadas em sexo, cor ou origem,

e admitem a adoção de políticas afirmativas para a correção de desigualdades históricas. Nos arts. 1º, III, 3º, I, III e IV, 4º, VIII, 5º, *caput*, I, XLI e XLII, 7º, XX e XXX, 17, §§ 7º a 9º, e 210 (Brasil, [2025a]), a CRFB articula princípios, garantias e diretrizes para a formulação de políticas públicas comprometidas com a construção de uma sociedade mais justa e livre de preconceitos. A Lei nº 12.288/2010 (*Estatuto da igualdade racial*) é uma referência normativa crucial para políticas públicas de promoção da equidade; nos arts. 1º, VI, 4º, II, VII, 15, 39, 48, 56), ela estabelece o dever do Estado de adotar ações afirmativas nos campos da saúde, educação, trabalho, moradia e acesso à justiça (Brasil, [2023]), alinhando-se aos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil.

Esses instrumentos evidenciam que a efetividade da igualdade demanda a superação da visão formalista dos direitos fundamentais e a adoção de políticas públicas específicas e reformas institucionais estruturais. No âmbito do serviço público, destaca-se a Lei nº 12.990/2014, que define a reserva de 20% das vagas para candidatos negros em concursos públicos federais, corrigindo históricas desigualdades de acesso (Brasil, [2025b]). Na esfera do Poder Judiciário, a Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, [2025a]) incorporou a política de cotas raciais ao firmar a reserva de 20% das vagas para pessoas negras nos concursos públicos da magistratura, além da obrigatoriedade da utilização de comissões de heteroidentificação para garantir sua efetividade. Complementarmente, a Resolução nº 255/2018 do CNJ ([2025b]) instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, que atende à questão de raça e etnia. Mais recentemente, a Resolução nº 525/2023 do CNJ (2023) reforçou esse compromisso ao determinar a alternância de lista exclusiva de mulheres e o respeito à interseccionalidade para a promoção por merecimento à instância superior da carreira.

Além desses marcos normativos e ações afirmativas, destaca-se como medida recente e estratégica o *Protocolo para o julgamento com perspectiva racial* (CNJ, 2024). O documento estabelece diretrizes obrigatórias para a atuação do Poder Judiciário na análise de casos concernentes a relações raciais, com base em princípios constitucionais e em tratados internacionais. A elaboração do protocolo e o treinamento de magistrados e membros do Ministério Público para julgar com perspectiva racial atendem diretamente às medidas de reparação determinadas pela Corte IDH (2024) no julgamento do caso *Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*, em que se reconheceu a responsabilidade do Estado pela omissão na prevenção e no combate ao racismo institucional. A iniciativa visa fortalecer o acesso à justiça e promover a igualdade substancial por meio da valorização das especificidades étnico-raciais na interpretação e aplicação do Direito; isso se alinha com os compromissos assumidos pelo Brasil na *Agenda 2030* da ONU e às exigências do bloco de constitucionalidade. Trata-se, pois, de um instrumento crucial para enfrentar as desigualdades estruturais e assegurar um sistema de justiça mais equitativo, democrático e comprometido com os direitos humanos.

Tais dispositivos evidenciam que a igualdade material somente será alcançada com a articulação entre normas jurídicas, vontade política e práticas institucionais comprometidas

com a transformação da sociedade. Contudo, embora a existência de marcos legais seja condição necessária, ela é insuficiente, pois sua eficácia depende da adoção de uma perspectiva interseccional na implantação das políticas públicas. Em virtude disso, neste artigo defende-se que a promoção da equidade para as mulheres negras no mercado de trabalho pressupõe a incorporação de uma perspectiva interseccional nas políticas públicas mediante o fortalecimento de ações afirmativas específicas e a desconstrução dos paradigmas coloniais, patriarcais, classistas e racistas que sustentam a hierarquização social.

Dentre as medidas indispensáveis para essa transformação sobressaem: a) a ampliação de políticas de cotas e metas de inclusão racial e de gênero em todos os setores, públicos e privados; b) a revisão dos critérios de avaliação de mérito institucional, com o fim de contemplar a diversidade de trajetórias e os impactos das desigualdades históricas; c) a implantação de programas contínuos de formação e capacitação com foco em diversidade, equidade e inclusão; e d) o fortalecimento de mecanismos de monitoramento, com prestação de contas e transparência dos resultados. Desse modo, o enfrentamento das barreiras estruturais que impedem a ascensão das mulheres negras no mercado de trabalho deve-se compreender como tarefa contínua e coletiva, que exige a articulação entre o Estado, a sociedade civil, o setor privado e o sistema de justiça.

5 Conclusão

Este artigo funda-se no reconhecimento de que as mulheres negras continuam a ocupar posições subalternas no mercado de trabalho como resultado de um sistema que articula discriminações de gênero, raça e classe. Com base nessa constatação, em essência ele abordou duas questões: a) as barreiras estruturais no mundo do trabalho que as mulheres negras enfrentam; e b) as estratégias normativas, políticas e sociais que podem ser eficazes para superar tais óbices.

No trabalho, formulou-se a hipótese de que os entraves não decorrem de limitações individuais, mas da reprodução contínua de mecanismos institucionais e culturais de exclusão. Assim, nele se estabeleceu como objetivo geral analisar criticamente os fatores históricos, normativos e sociais que limitam a ascensão das mulheres negras no mercado de trabalho. Também se definiram quatro objetivos específicos: a) identificar os fundamentos históricos da divisão sexual e racial do trabalho; b) demonstrar como essas estruturas se reproduzem no contexto atual; c) examinar os principais instrumentos jurídicos nacionais e internacionais voltados à promoção da equidade racial e de gênero; e d) propor caminhos de superação baseados numa abordagem interseccional e *decolonial*.

O artigo estruturou-se em quatro seções antes desta. Inicialmente, resumiu-se o problema, a justificativa da pesquisa e o marco teórico-metodológico adotado. A segunda seção reconstruiu historicamente os conceitos de gênero e raça como categorias de dominação. Mediante dados empíricos e casos paradigmáticos, a terceira seção evidenciou como

as barreiras estruturais se manifestam na vida das mulheres negras. E a seção seguinte mencionou os principais instrumentos normativos nacionais e internacionais relativos à equidade racial e de gênero, bem como sistematizou as políticas afirmativas existentes, para apontar-lhes avanços e limitações.

A análise histórica revelou que a divisão sexual e racial do trabalho foi construída para legitimar a exclusão das mulheres negras dos espaços de poder e decisão e relegá-las a funções precárias e desvalorizadas. O exame dos dados demonstrou que elas enfrentam disparidades salariais, altos índices de informalidade, sobrecarga nas tarefas de cuidado e ínfima representação em cargos de liderança, o que evidencia a permanência de um sistema estrutural de desigualdades. No plano jurídico, embora o sistema internacional e nacional de proteção dos direitos humanos imponha aos Estados a obrigação de adotarem políticas eficazes de combate às discriminações, sua efetividade é limitada por práticas institucionais que negligenciam a interseccionalidade e resistem à adoção de medidas estruturais transformadoras. Em razão disso, neste estudo sustenta-se que a promoção da equidade para as mulheres negras no mercado de trabalho implica a incorporação de uma perspectiva interseccional nas políticas públicas, o fortalecimento de ações afirmativas específicas e a ruptura com os paradigmas coloniais e patriarcais que sustentam a hierarquização social.

Promover a justiça de gênero e de raça ou etnia no mercado de trabalho não é apenas uma exigência normativa ou uma demanda legítima por justiça social – é um imperativo ético e democrático. O enfrentamento das barreiras estruturais que limitam a trajetória das mulheres negras deve ser compreendido, pois, como uma responsabilidade coletiva que convoca o Estado, a sociedade civil, as empresas e o sistema de justiça à consecução de um pacto social de fato inclusivo.

Referências

AGENDA 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasília, DF: Nações Unidas Brasil, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BARROS, Surya Pombo de. Escravos, libertos, filhos de africanos livres, não livres, pretos, ingênuos: negros nas legislações educacionais do XIX. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 591-605, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201609141039>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/9ZhqHKsrZg987cSGqd7SbNg/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2026.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. *Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público*. 2002. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.html>. Acesso em: 6 maio 2026.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. Racismo e sistema de justiça no Brasil: vicissitudes de um projeto de violência racial. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, DF, n. 16, p. 19-41, jul./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i16.p19-41>. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/548>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BONELLI, Maria da Gloria. Profissionalismo e diferença de gênero na magistratura paulista. *Civitas: revista de ciências sociais*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 270-292, maio/ago. 2010. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2010.2.6491>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/6491>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BONELLI, Maria da Gloria; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-163, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300202000010006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/TX8RfQBFq9kvDTtKHdpbS7t/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 7.031-A, de 6 de setembro de 1878*. Cria cursos nocturnos para adultos nas escolas publicas de instrucção primaria do 1º gráo do sexo masculino do municipio da Côrte. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 1878. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/login/fed/decret/1824-1899/decreto-7031-a-6-setembro-1878-548011-publicacaooriginal-62957-pe.html>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *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: 16 mar. 2026.

BRASIL. *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: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871*. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annual de escravos. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1871. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *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: 16 mar. 2026.

BRASIL. *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, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *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, [2025b]. Revogada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRUSTOLIN, Alessandra; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; MINASSE, Elisiane. Mulheres no Judiciário: barreiras invisíveis na carreira da magistratura enfrentadas pela juíza negra e como ultrapassá-las. *Gralha Azul: periódico científico da EJUST/PR*, Curitiba, v. 1, n. 25, p. 33-48, ago./set. 2024. Disponível em: <https://revista.tjpr.jus.br/gralhaazul/article/view/122>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CAMBI, Eduardo; NOSAKI, Letícia de Andrade Porto; FACHIN, Melina Girardi. Tutela judicial das vulnerabilidades femininas: o papel do Poder Judiciário brasileiro na efetivação do constitucionalismo feminista. *Revista CNJ*, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 57-71, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/453>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CARNEIRO, Sueli. *Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser*. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CIDH. *Relatório nº 66/06: Caso 12.001, mérito: Simone André Diniz vs. Brasil*, 21 de outubro de 2006. [S. l.]: CIDH, 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CNJ (Brasil). *Protocolo para julgamento com perspectiva racial*. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-2.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CNJ (Brasil). *Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015*. Dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura. Brasília, DF: CNJ, [2025a]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado15121820251124692475d2cc871.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CNJ (Brasil). *Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018*. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2025b]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1542062025092468d4114e629ed.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CNJ (Brasil). *Resolução nº 525, de 27 de setembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1449432023092865159287cb773.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CORTE IDH. *Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Juízes: Nancy Hernández López, Presidente, et al., 7 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_539_por.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, v. 1.989, n. 1, p. 139-167, 1989. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8/>. Acesso em: 6 maio 2026.

DADOS de pessoal do Poder Judiciário. In: MÓDULO de pessoal e estrutura judiciária mensal do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [2025]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-mpm-pessoal/>. Acesso em: 6 maio 2026.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação: adotada em 8 de setembro de 2001 em Durban, África do Sul. [Brasília, DF]: Ministério da Cultura, Fundação Cultural Palmares, 2001. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-10/declaracao_durban.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

DIEESE. *Mulheres no mercado de trabalho: desafios e desigualdades constantes*. São Paulo: Dieese, 2024. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/mulheres2024.pdf>. Acesso em: 6 maio 2026.

- GÓMEZ-BAHILLO, Carlos; ELBOJ-SASO, Carmen; MARCÉN-MUÑO, Celia. Feminización de la judicatura española. *Convergencia*, Toluca, v. 23, n. 70, p. 199-226, enero/abr. 2016. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352016000100199&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 16 mar. 2026.
- GONÇALVES, Ana Maria. *Um defeito de cor*. Ed. especial. Rio de Janeiro: Record, 2022.
- GONZALEZ, Léila. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Organização de Flávia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Tempo Social*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2026.
- HOOKS, Bell. *O feminismo é para todo mundo*: políticas arrebatadoras. Tradução de Ana Luiza Libânio. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.
- IBGE. *Estatísticas de gênero*: indicadores sociais das mulheres no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. (Estudos e pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, n. 38). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102066>. Acesso em: 6 maio 2026.
- INSTITUTO ETHOS. *Perfil social, racial e de gênero das 1.100 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas 2023-2024*. São Paulo: Instituto Ethos, 2024. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/publicacao/perfil-social-racial-e-de-genero-das-1-100-maiores-empresas-do-brasil-e-suas-aco-es-afirmativas-2023-2024/>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- KILOMBA, Grada. A máscara: colonialismo, memória, trauma e descolonização. In: KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação*: episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019. p. 33-69.
- LACERDA, Luísa; PENCAK, Nina. O constitucionalismo feminista e a sua influência no Supremo Tribunal Federal do Brasil. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, año 27, p. 333-352, 2021. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/40819/37603>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- LEITE, Fernanda Menezes; CARDOSO, Jair Aparecido. Trabalho de pessoas com deficiência: análise pela perspectiva dos direitos fundamentais. In: SILVA, Paulo Eduardo Alves da (org.). *Acesso à justiça e desigualdades: grupos vulneráveis e Estado democrático de direito*. São Carlos, SP: Ed. FDRP: Pedro & João Ed., 2023. p. 85-113.
- LIRA, Priscila Lemos. Mulheres negras: desigualdade racial e de gênero e as políticas e programas sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória, ES. *Anais [...]*. Vitória, ES: UFES, 2018. p. 1-12. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22183>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje*: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.
- MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. *Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça*. Tradução de Valéria Pandjarian. [S. l.]: Nações Unidas, 3 ago. 2015. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw 1979. In: FROSSARD, Heloisa (org.). *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006a. p. 13-31. (Série Documentos). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/publicacoes/publicacoes/inst-int.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. In: FROSSARD, Heloisa (org.). *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006b. p. 147-258. (Série Documentos). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/publicacoes/publicacoes/inst-int.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

RIBEIRO, Djamilia. *Quem tem medo do feminismo negro?* São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* Tradução de Bhuvi Libanio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Tradução de Guacira Lopes Louro. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>. Acesso em: 6 maio 2026.

3º RELATÓRIO de Transparência Salarial: mulheres recebem 20,9% a menos do que os homens. *Ministério do Trabalho e Emprego*: notícias, Brasília, DF, 7 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/3o-relatorio-de-transparencia-salarial-mulheres-recebem-20-9-a-menos-do-que-os-homens>. Acesso em: 16 mar. 2026.

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/>

Guardião ou protagonista? O Supremo Tribunal Federal entre a legitimidade democrática e o personalismo decisório

Guardian or Protagonist? The Brazilian Supreme Court between Democratic Legitimacy and the Decision-Making Personalism

Jair José Mariano Filho¹

Rubens Beçak²

Resumo

O estudo aborda a relação entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o espaço público, para analisar como sua atuação molda o debate democrático. Com base nas teorias de Jürgen Habermas e John Rawls, propõe um modelo deliberativo de jurisdição constitucional em que o STF não apenas interpreta a Constituição, mas também estrutura e responde às razões públicas, para garantir maior transparência e *justificabilidade*. O objetivo é demonstrar que a legitimidade de um tribunal constitucional exige diálogo contínuo com a sociedade – mas sem comprometer sua independência decisória.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; jurisdição constitucional; democracia deliberativa; razão pública; legitimidade democrática.

Abstract

This study addresses the relationship between the Brazilian Supreme Court (STF) and the public sphere, and analyses how its actions shape democratic debate. Based on the theories of Jürgen Habermas and John Rawls, it proposes a deliberative model of constitutional

¹ Jair José Mariano Filho é mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil, e pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil; doutorando em Direito na Universidade Estadual Paulista, Franca, SP, Brasil; docente de Direito Constitucional da Faculdade Claretiano, Rio Claro, SP, Brasil. E-mail: jjmarianoadv@gmail.com

² Rubens Beçak é doutor e mestre em Direito Constitucional e livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil; pós-doutor pelo Instituto de Iberoamérica da Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha. E-mail: prof.becak@usp.br

jurisdiction in which the STF not only interprets the Constitution but also structures and responds to public reasons, in order to ensure greater transparency and justifiability. The objective is to demonstrate that the legitimacy of a constitutional court requires ongoing dialogue with society—but without compromising its decisional independence.

Keywords: Brazilian Supreme Court; constitutional jurisdiction; deliberative democracy; public reason; democratic legitimacy.

Recebido em 14/3/25

Aprovado em 15/6/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p85

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido alvo de críticas recorrentes nas últimas duas décadas, sobretudo pela fragmentação de sua jurisprudência e pela imprevisibilidade de suas decisões, acentuadas pelo uso excessivo de votos monocráticos. Seu protagonismo em litígios estruturais, a seletividade na definição da pauta e a exposição midiática de seus ministros suscitam questionamentos sobre sua legitimidade e o impacto de suas decisões.

Em virtude disso, a proposta deste estudo parte da premissa de que se deve interpretar o STF como esfera institucional em que as razões públicas podem ser debatidas, depuradas e incorporadas à fundamentação jurídica. A análise estrutura um modelo teórico para compreender a jurisdição constitucional à luz das contribuições de dois teóricos basilares do Direito e da democracia: John Rawls (1921-2002) e Jürgen Habermas (1929-2026). Suas obras oferecem fundamentos sólidos para uma teoria da deliberação jurídica e da legitimação da autoridade constitucional.

A escolha desses autores decorre da convergência (ainda que parcial) de suas perspectivas quanto à necessidade de um modelo discursivo para a legitimação das decisões jurídicas. Habermas enfatiza a centralidade da racionalidade comunicativa e da esfera pública no

³ MARIANO FILHO, Jair José; BEÇAK, Rubens. Guardiã ou protagonista?: o Supremo Tribunal Federal entre a legitimidade democrática e o personalismo decisório. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 250, p. 85-106, abr./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p85. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/250/ril_v63_n250_p85

⁴ Mariano, J. J., F., & Beçak, R. (2026). Guardiã ou protagonista?: o Supremo Tribunal Federal entre a legitimidade democrática e o personalismo decisório. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(250), 85-106. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p85

desenvolvimento da normatividade jurídica, ao passo que Rawls propõe um conceito de *razão pública* que permite estabelecer um consenso sobreposto a diferentes concepções de *justiça* firmada na interlocução teórica. Não é possível compreender a jurisdição constitucional sem esse diálogo contínuo com os valores e as expectativas sociais.

A metodologia do estudo é de natureza teórico-analítica e baseia-se na interpretação e sistematização dos conceitos habermasianos e rawlsianos concernentes à jurisdição constitucional. O percurso argumentativo inicia-se com a exposição de alguns aspectos críticos e metodológicos. Em seguida, examinam-se os principais pressupostos das teorias do agir comunicativo e da Justiça como equidade para ressaltar os pontos de convergência e de divergência entre elas. Ao final, o trabalho aponta a necessidade de um modelo de jurisdição constitucional que reconheça a dependência entre o Direito e a democracia e reforça a importância da deliberação pública para a legitimação das decisões judiciais.

2 O Supremo Tribunal Federal: aspectos críticos e metodológicos

Diferentes aspectos críticos relacionados ao STF são abordados em textos acadêmicos e jornalísticos; dentre eles está a forma como elabora e gerencia sua pauta de julgamentos. Com frequência, ele é acusado de selecionar casos com base em critérios pouco transparentes e estratégicos, muitas vezes descritos como *agenda-setting* (Esteves, 2018). Disso resulta a excessiva judicialização de questões políticas ou a omissão deliberada diante de temas sensíveis.

Além disso, grupos internos com diferentes orientações doutrinárias e filosóficas denominados de “panelinhas ideológicas” (Oliveira, 2012) têm gerado divisões que não raro resultam em decisões fragmentadas e contraditórias (Klafke; Pretzel, 2014). Por isso, crescem os questionamentos sobre decisões baseadas em preferências pessoais ou alianças circunstanciais em detrimento de uma argumentação jurídica mais consistente e institucionalmente orientada (Oliveira, 2017); ademais, faltaria o compromisso colegiado com decisões uníssonas e coerentes (Cornielles-Hernández, 2020). Assim, a ausência de previsibilidade e a inconsistência em precedentes têm gerado insegurança jurídica, particularmente em temas de grande impacto político e social. Também alimentam a desconfiança em relação ao STF certas condutas e falas de ministros nos meios de comunicação que extravasam os limites da discricionariedade e da imparcialidade que se espera de magistrados (Altman, 2012).

O ex-ministro Luís Roberto Barroso defende que o STF deve atuar como uma “vanguarda iluminista”, com o propósito de promover avanços civilizatórios e impulsionar a história com base em valores racionais; ele entende que o STF tem o papel de superar resistências sociais e jurídicas para concretizar ideais de Justiça (Barroso, 2016). Do mesmo modo, o ministro Flávio Dino afirma que “protagonismo do STF é algo que veio para ficar” (Carvalho, 2025). Por outro lado, Bruno Torrano, um dos inúmeros críticos, argumenta que essa visão é autoritária, ignora limites institucionais, compromete o planejamento

democrático e desrespeita a autonomia moral dos cidadãos; para ele, essa atuação não é sua função legítima, mas um desvio motivado por inconformismo e preferências pessoais que faz do STF o único intérprete da Constituição (Torrano, 2015).

Apesar das críticas, nada indica uma mudança nessa postura; o STF continua a exercer papel central na definição dos rumos políticos e jurídicos do País. Esse protagonismo tende a ser ainda maior – sobretudo diante do aumento dos litígios estruturais, que demandam decisões de grande impacto e de longo prazo – e evidencia uma crescente participação em debates sobre desacordos morais, em que sua atuação costuma suprir omissões legislativas ou corrigir interpretações divergentes da Constituição. Como os rumos nessa atuação não tendem a alterar-se, são necessários novos instrumentos de freios e contrapesos que: a) equilibrem a influência do STF sem comprometer seu encargo de guardião da ordem constitucional; b) garantam maior previsibilidade e coerência em suas deliberações; e c) reforcem o caráter colegiado de suas decisões, com o objetivo de mitigar o personalismo e a fragmentação interna.

A interpretação constitucional não pode limitar-se à aplicação mecânica de normas ou à construção argumentativa isolada dos seus ministros; ela deve ser um processo dinâmico de construção do sentido normativo com base na interação das instituições com as demandas sociais. Assim, não se pode conceber o STF como órgão hermético, impermeável às manifestações e às expectativas da sociedade, dado que em grande medida a legitimidade de suas decisões decorre da capacidade de estabelecer um vínculo comunicativo com a esfera pública e de assegurar que a fundamentação jurídica dos julgados dialogue com os princípios democráticos e com a racionalidade prática socialmente compartilhada. A ideia de uma jurisdição constitucional isolada, reduzida a uma instância de aplicação técnica do Direito, ignora a complexidade das relações entre norma e fato (Marinoni, 2023) ou entre Direito e sociedade. Assim, a consolidação do STF como espaço deliberativo que transcende a mera subsunção normativa exige um processo argumentativo que incorpore razões públicas legítimas na interpretação constitucional.

A tradição do constitucionalismo moderno tem oscilado entre diferentes concepções sobre o papel da jurisdição constitucional. Algumas abordagens enfatizam o caráter contramajoritário do STF e destacam sua função de proteger direitos fundamentais contra as maiorias circunstanciais, ao passo que outras reconhecem a necessidade de um modelo de legitimidade que não se restrinja ao embasamento formal do Direito positivo, mas que leve em conta a interação da jurisdição constitucional com a sociedade. Por conseguinte, a questão central é como equilibrar a independência do STF com a exigência de justificação pública de suas decisões, sem que isso resulte em perda de autonomia.

O primeiro eixo da argumentação apresenta a construção teórica de Habermas, em especial a noção de *esfera pública* e o papel do Direito na racionalização das decisões. Alicerçada na teoria do agir comunicativo, a análise sustenta que a legitimidade das decisões constitucionais não decorre apenas da autoridade institucional do STF, mas da qualidade do processo deliberativo que fundamenta essas decisões; dessa forma, ele deve ser visto

como órgão aplicador da norma e como espaço de deliberação institucionalizada em que se formulam e se testam as razões públicas.

O segundo eixo aborda a teoria da razão pública de Rawls, a qual salienta que a jurisdição constitucional deve ser compreendida como mecanismo de canalização do debate democrático num ambiente institucional estruturado. Rawls argumenta que em sociedades plurais a legitimidade das decisões políticas e jurídicas depende da apresentação de razões que se possam compartilhar entre cidadãos com diferentes concepções do bem; aplicado à jurisdição constitucional, impõe que a fundamentação das decisões do STF se deve pautar numa argumentação acessível e justificável perante o cidadão.

Com a intersecção das abordagens, demonstra-se que a jurisdição constitucional, longe de representar um poder isolado e tecnocrático, deve atuar como espaço de mediação discursiva entre os valores constitucionais e as demandas da sociedade. O modelo teórico distancia-se tanto de uma visão meramente procedimentalista, que reduz o Direito à aplicação técnica das normas, quanto de uma concepção voluntarista, que submete a interpretação constitucional às pressões políticas e sociais. Neste trabalho, defende-se o equilíbrio entre a independência institucional e a interação discursiva que assegure a vinculação da jurisdição constitucional aos princípios democráticos.

Para sustentar essa tese, investiga-se a relação entre *fato* e *norma* na teoria habermasiana e como o STF pode traduzir demandas sociais em parâmetros normativos; e discute-se o papel da deliberação jurídica na formação da opinião pública, ao se examinar em que medida a transparência argumentativa das decisões constitucionais contribui para o fortalecimento da confiança no domínio jurídico. Não se deve considerar a deliberação constitucional como mecanismo de imposição de uma verdade jurídica definitiva, mas como processo contínuo de justificação pública que revisita e reavalia seus próprios entendimentos e pondera sobre novas circunstâncias e argumentos. Assim, a jurisdição constitucional não pode limitar-se a um modelo formalista de interpretação; ela deve assumir papel ativo na construção do sentido normativo da Constituição.

Essa perspectiva exige a reflexão acerca dos desafios da jurisdição constitucional em contextos democráticos, especialmente quanto à tensão entre sua função contramajoritária e a necessidade do diálogo com a esfera pública: se, por um lado, o STF deve garantir a proteção dos direitos fundamentais mesmo diante de pressões contrárias, por outro, sua legitimidade depende da capacidade de articular decisões de forma compreensível e justificável para a sociedade.

3 O Supremo Tribunal Federal e a sociedade: transparência e legitimidade democrática

A interação do STF com a sociedade não fragiliza a função jurisdicional contramajoritária: ao contrário, ela aprimora a qualidade argumentativa das decisões. A jurisdição

constitucional distingue-se pelo caráter deliberativo; a justificação das decisões não se limita à aplicação mecânica do Direito, mas envolve um processo de fundamentação que deve ser acessível a todos. Além disso, a participação indireta da sociedade na construção da decisão judicial não significa que o STF se deva curvar a pressões externas, mas que ele precisa atentar nas transformações sociais que afetam a interpretação constitucional. A interpretação da Constituição deve apreender novas realidades e conflitos sociais.

Ao submeter seu desempenho argumentativo ao escrutínio público, o STF fortalece sua atuação institucional e assegura que ela permaneça relevante e coerente com os princípios democráticos (Marinoni, 2023). A comunicação entre ele e a sociedade aperfeiçoa a jurisdição constitucional, pois a legitimidade decorre não apenas de sua investidura formal mas também da qualidade e da clareza de suas decisões; desse modo, quanto mais bem fundamentadas e justificáveis forem suas deliberações, menor será a resistência a seus julgamentos, mesmo que contrariem a posição majoritária da sociedade.

Guimarães (2017) empreendeu uma pesquisa alicerçada em metodologia empírica qualitativa e descritiva, em que se sistematizaram e examinaram documentos oficiais, notas taquigráficas, registros audiovisuais e discursos proferidos nas 19 audiências públicas realizadas pelo STF desde 2007. Isso lhe permitiu construir um panorama detalhado da realização de audiências públicas no STF (Guimarães, 2017), bem como constatar um descompasso entre a realidade dos eventos analisados e o discurso oficial, que apresenta como instrumento de transparência, democratização e instrução probatória no controle concentrado de constitucionalidade.

A primeira função identificada pela autora é a produção de informações. Ao reunir especialistas, representantes de organizações e membros do setor público, as audiências públicas geram um repositório de conhecimento que os ministros poderiam utilizar no julgamento das ações. Contudo, essa função instrutória não tem sido posta em prática, pois as informações fornecidas não necessariamente influenciam as decisões; isso leva ao questionamento sobre se essas audiências são de fato um mecanismo técnico de auxílio ao STF ou se sua função se restringe à simples formalização de um processo deliberativo (Guimarães, 2017). Outro elemento destacado no trabalho é o uso das audiências como espaço de comportamento estratégico, tanto dos participantes quanto dos ministros. De um lado, os grupos com acesso ao espaço procuram moldar a narrativa sobre determinados temas e influenciar a opinião dos julgadores e operam segundo uma lógica de lobby judicial (Guimarães, 2020). Por outro lado, os ministros podem utilizar as audiências para mapear atores relevantes e antecipar as repercussões políticas e sociais de suas decisões. Isso indica que tais eventos não são apenas fóruns neutros de discussão, mas parte de um jogo mais amplo de disputas institucionais e políticas (Guimarães, 2017).

A pesquisa também demonstra que as audiências públicas cumprem uma função autolegitimadora: ao convocá-las, o STF amplia a percepção de que suas decisões são fundamentadas num amplo debate democrático e na participação social. No entanto, essa legitimidade pode ser apenas simbólica, dado que as audiências nem sempre alteram os rumos

do julgamento; muitas vezes, elas apenas servem de instrumentos retóricos para justificar a atuação do STF diante da opinião pública (Guimarães, 2017). Essa lógica evidencia-se na maneira como se estruturam as audiências. Em vez de estimular um debate substantivo, o modelo atual com frequência opõe grupos de interesse – os favoráveis e os contrários a certa política ou interpretação jurídica – e produz narrativas polarizadas voltadas à persuasão dos ministros e da opinião pública (Guimarães, 2020).

As audiências públicas deveriam reestruturar-se para permitirem uma troca de argumentos mais dinâmica e construtiva e para se evitar a reprodução de discursos previamente estabelecidos. Num modelo mais eficaz, as exposições não se limitariam à defesa de interesses setoriais, mas fomentariam um ambiente em que diferentes perspectivas pudessem ser articuladas de maneira complementar para auxiliar o STF a elaborar decisões mais bem fundamentadas e legitimadas pela sociedade. A estrutura das audiências deve, pois, ser reconsiderada com o fim de permitir maior interlocução dos participantes e de torná-las um fórum de deliberação pública, inclusive com maior presença dos ministros (Guimarães, 2020). Repensar as audiências públicas para torná-las mais interativas ou para criar instrumentos de comunicação não é apenas questão de formato: trata-se de fortalecer a legitimidade das decisões judiciais. Quando se abre ao diálogo real, em vez de apenas ouvir exposições *engessadas*, o STF aproxima-se da sociedade e da complexidade dos temas em debate. Esse caminho é defendido por quem acredita num Judiciário mais participativo e tem respaldo em tradições teóricas bem distintas.

A escolha teórica do artigo por uma posição favorável à interação do STF com a sociedade pressupõe que entre autores ideologicamente antípodas são raras as concordâncias teóricas sobre o mesmo tema; porém, quando se trata de fazer o STF interagir com a sociedade, é possível encontrar posições favoráveis a ela em autores como Habermas e Rawls, cujos marcos teóricos são opostos. Por um lado, a teoria habermasiana salienta a necessidade de uma comunicação eficaz entre instituições burocráticas e a sociedade civil para se garantir legitimidade às decisões públicas. Assim, pode-se compreender o STF como espaço de racionalidade comunicativa que não só processa, mas também refina e estrutura as demandas sociais antes de transformá-las em normatividade vinculante, mas sem os caracteres cognitivos ou instrumentais de racionalidade que os países ocidentais invariavelmente causam (Habermas, 2012, p. 132). Por outro lado, Rawls, teórico do liberalismo político, reconhece não só a necessidade de se apresentarem instrumentos que canalizem a razão pública por instrumentos burocráticos, mas também a jurisdição constitucional como uma das esferas imprescindíveis à maturação e à sobreposição argumentativa das razões públicas (Zurn, 2020).

No exercício do controle de constitucionalidade, o STF pode atuar como mediador entre os princípios normativos do ordenamento jurídico e as demandas da sociedade e exigir que suas decisões se fundamentem em argumentos sólidos, passíveis de escrutínio público, com o propósito de permitir ao cidadão compreender os critérios utilizados para a resolução de conflitos constitucionais. A transparência e a qualidade argumentativa da fundamentação

judicial consolidam a legitimidade do STF e fomentam uma cultura jurídica mais participativa em que a população acompanha e avalia de maneira crítica o seu desempenho do STF. Como fortalece o vínculo com a sociedade (Sadurski, 2018), a jurisdição constitucional não pode ser reduzida a simples espaço técnico de aplicação do Direito. Ela deve ser entendida como pilar da racionalidade pública; e a clareza, a coerência e a *justificabilidade* das decisões judiciais são essenciais para se consolidar a confiança no sistema jurídico. Quando assume o compromisso, o STF reafirma sua autoridade e contribui para o aperfeiçoamento da democracia ao promover um ambiente que considera o Direito essencial à construção de uma sociedade mais justa e equilibrada, em vez de algo distante e abstrato.

Assim, com a adoção de um posicionamento favorável à comunicação entre o STF e a sociedade, traça-se aqui uma justificativa teórica sobre essa possibilidade. Com o intuito de afastar a crítica quanto à qualidade democrática das cortes constitucionais (Bellamy, 2013), apresenta-se o conceito de *esfera pública* que se espera do STF e a expectativa relacionada à canalização das razões públicas que a sociedade manifesta na jurisdição constitucional.

4 O Supremo Tribunal Federal como esfera pública: a deliberação comunicativa

A teoria da racionalidade comunicativa de Habermas ressalta o diálogo entre os sistemas institucionais e a sociedade como mecanismo essencial para legitimar as decisões públicas. Ao formular a noção de *esfera pública*, o autor sustenta que as instituições devem atuar como mediadoras entre as exigências normativas do sistema jurídico e as demandas da sociedade civil. Sob esse prisma, a legitimidade das decisões da jurisdição constitucional não deriva apenas do mandato formal conferido aos juízes, mas da capacidade de o STF apresentar razões compreensíveis e aceitáveis pelo público – e o ex-ministro Barroso reconhece isso em mais de um trabalho acadêmico (Barroso, 2016, 2017, p. 25).

Porém, o STF não pode ater-se a justificações personalíssimas dos ministros. Ao interpretar a Constituição, ele deve ponderar não apenas sobre a coerência interna do ordenamento jurídico ou do posicionamento majoritário dos seus membros, mas também sobre os valores e princípios que surgem na sociedade e que influenciam a percepção coletiva sobre Justiça e direitos fundamentais; a esfera pública não é espaço de interferência indevida, mas um ambiente necessário à aferição da razoabilidade e da aceitabilidade das decisões judiciais. Todavia, levar em consideração essas razões oriundas da sociedade não é considerá-las corretas, pois o compromisso do STF com a deliberação não o subordina à opinião pública; ao contrário, amplia sua capacidade de fundamentar decisões, inclusive quando é necessário resistir à vontade popular para resguardar princípios constitucionais.

Essa preocupação fica mais evidente nos litígios em que o STF assume um protagonismo que em tese seria dos outros Poderes, em especial na formulação e no debate de políticas públicas. O avanço do Judiciário não se limita à interferência administrativa ou legislativa;

ele atinge o controle de constitucionalidade clássico, sobretudo em temas que geram intensos desacordos morais, como a descriminalização do aborto e do uso de maconha, dentre outras questões sensíveis. Essa atuação do STF desloca o centro das decisões políticas e levanta dúvidas tanto sobre sua legitimidade democrática quanto sobre até que ponto sua intervenção se sobrepõe ao debate público e ao pluralismo de ideias.

Se os ministros reconhecem que passaram a assumir um papel que antes não lhes cabia – e o fazem inclusive em trabalhos acadêmicos ou entrevistas –, não é contraditório que os freios e contrapesos também se ajustem, já que expandir suas funções sem um mecanismo de balanceamento pode levar a uma crítica ainda mais profunda sobre os limites da jurisdição constitucional. É natural, pois, que se questione até que ponto essa ampliação de poder ocorre sem contrapartidas institucionais, em especial quando interfere na dinâmica democrática e na formulação de políticas públicas. A incorporação da esfera pública no processo de deliberação constitucional não compromete a autonomia do STF, em particular nessas novas funções, mas sustenta sua função institucional ao estabelecer um vínculo mais estreito entre o Direito e a realidade social. Portanto, em vez de representar um risco à independência do STF, a racionalidade comunicativa aprimora argumentos, o que permite uma interpretação constitucional mais refinada, mais responsiva às transformações da sociedade e que se coaduna com certas propostas de Habermas.

Na teoria da ação comunicativa, baseada em como a racionalização e a dominação social deveriam ocorrer⁵, Habermas (2012) propõe uma mudança de paradigma sobre a ideia de *domínio*. Ele refuta a razão instrumental apresentada por Horkheimer e sustenta que uma estrutura burocrática deve ser instituída e mantida pelo diálogo com a sociedade, com o intuito de ampliar um conceito que mais tarde é desenvolvido como *democracia deliberativa* em todas as esferas de poder (da educação à burocracia técnica) (Gomes, 2005).

É possível compreender a realidade social como duas esferas distintas mas interdependentes e essenciais ao progresso social. A primeira é a dimensão do sistema, composta por estruturas institucionais organizadas de maneira racional e conduzidas por elites responsáveis por sua administração; exemplos disso são os três Poderes, as agências reguladoras e as grandes empresas. A segunda dimensão, denominada *mundo da vida* (Habermas, 2012, p. 205-218), refere-se ao espaço onde a experiência social de fato se desenrola (Habermas, 2012, p. 217); essa esfera exige maior atenção na formulação de políticas públicas e divide-se em três aspectos principais: a) a cultura, que envolve tradições e conhecimentos coletivos; b) a sociedade, ligada às normas institucionais; e c) a personalidade, referente às habilidades individuais para a interação social (Baxter, 1987). Para evitar que o sistema se reduza a um mecanismo de dominação e que o mundo da vida se desorganize devido à ausência de diretrizes, é essencial que ambos mantenham diálogo constante. A ideia central é rejeitar a noção de *racionalidade* como simples instrumento de controle e destacar que, por meio da

⁵ Nem todos os teóricos e estudiosos do assunto caracterizam Habermas como normativista; ou seja, é discutível considerá-lo o criador de uma teoria normativa. Algumas análises consideram-no mero crítico do que ocorre na sociedade, sem de fato propor um normativismo moral ou pragmático.

democracia deliberativa, é possível integrar essas esferas com o fim de garantir que o sistema não seja apenas técnico e racional, mas atento às demandas sociais também (Danner, 2011).

Entretanto, essa divisão não está imune a críticas. Argumenta-se que essa dicotomia exagera a oposição entre os dois domínios e desconsidera a complexidade das interações institucionais e econômicas. Para Baxter (1987), não se pode tratar o sistema como espaço desconectado da comunicação intersubjetiva, pois, mesmo nas esferas burocráticas e mercadológicas, o funcionamento institucional depende de processos discursivos e de legitimação. As práticas comunicativas não são exclusivas do mundo da vida; elas também permeiam as estruturas sistêmicas e tornam menos rigorosa a separação entre ambos. O autor observa que a dinâmica do mundo da vida já está permeada de mecanismos sistêmicos, e sua colonização pelo sistema – um dos principais diagnósticos de Habermas sobre as patologias da modernidade – implicaria a substituição da interação comunicativa pela lógica instrumental. Ele questiona, porém, até que ponto se pode sustentar de maneira empírica essa separação, dado que a normatividade social está sujeita a processos de justificação discursiva, mesmo em contextos bastante formalizados (Baxter, 1987).

Em sua atualização conceitual, Baxter reconhece que – apesar da pretensão comunicativa entre ambos os institutos e das distintas formas possíveis de interpretá-los – o ponto de convergência paradoxalmente está em sua oposição essencial e necessária. Por definição, o mundo da vida deve atuar como barreira e contrapeso à influência burocrática sobre a sociedade, preservar a autonomia das ações intersubjetivas e impedir que mecanismos sistêmicos restrinjam ou homogeneizem amplos segmentos culturais (Baxter, 1987). A mediação⁶ entre os mundos é apenas normativa; não pode ocorrer nas características do mundo da vida, pois esta é muito mais frágil que os sistemas burocráticos e políticos; dessa forma, a sociedade deve influenciar a burocracia, nunca o contrário, pois esta apresenta tendências autoritárias, ao passo que aquela fortalece a democracia.

Ao estruturar o fluxo do poder, Baxter (1987) oscila entre a idealização e a dureza dos sistemas reais. Sua aposta no modelo de circulação do poder, longe de ser descritiva, carrega a intenção de demonstrar que não se pode reduzir a soberania popular a um exercício eleitoral. Ela se articula num jogo de forças que atravessa as esferas política, jurídica e social, pois a institucionalidade do Estado configura-se como campo de forças em que a comunicação entre os cidadãos e as estruturas decisórias evitaria a captura pelos imperativos da racionalidade estratégica. Segundo Baxter, ao se prender a um formalismo insuficiente, Habermas parece contrariar isso. Para funcionar em seu modelo ideal, a democracia exigiria um fluxo comunicativo contínuo, uma abertura da esfera pública à interação genuína dos indivíduos com as instituições. No entanto, as pressões exercidas pelos sistemas econômico e administrativo tendem a frustrar essa lógica e a desviar o percurso do poder para canais pré-estruturados que dissolvem a potência do discurso público em arranjos previamente

⁶ Em seu último tempo histórico, Habermas promove uma alteração da mediação dos conflitos entre o mundo da vida e o sistema, como se verá mais adiante.

delimitados. A circulação do poder deveria garantir a efetiva participação dos cidadãos, mas ela enfrenta mecanismos que transformam a deliberação em mera formalidade, um obstáculo não previsto no arcabouço conceitual habermasiano.

No exame dessas inconsistências, Baxter evidencia como, no pensamento de Habermas, a relação entre Direito e democracia se desenvolve numa zona de atrito entre a teoria normativa e a realidade social. A promessa de um sistema em que o poder se redistribui conforme os princípios do discurso racional é, em última instância, uma promessa condicionada: ao mesmo tempo em que amplia a concepção tradicional de soberania popular, seu modelo de circulação do poder esbarra na dificuldade de traduzir-se num dispositivo operativo (Baxter, 1987). E a problemática da separação entre o sistema e o mundo da vida torna-se ainda mais contundente quando se percebe que essa divisão cria um dualismo rígido que obnubila a interpenetração dessas esferas. Na tentativa de organizar o diagnóstico da modernidade – ao demarcar o *sistema* como espaço movido por dinheiro e poder e o *mundo da vida* como campo de consenso e interação simbólica –, Habermas constrói uma dicotomia que o afasta de uma compreensão mais fluida das dinâmicas sociais. Ao criticar a clivagem entre essas estruturas, Baxter (2002, p. 473) desafia a separação estanque proposta por Habermas e indica que os sistemas afetam o mundo da vida, mas também são afetados por ele.

Se o Direito, segundo Habermas, opera como ponte entre esses domínios e como mediador entre a complexidade sistêmica e os valores normativos do mundo da vida, há uma inegável tensão no fato de que essa mediação ocorre num campo dominado pela lógica dos sistemas. Em vez de garantir o predomínio da razão comunicativa sobre a racionalidade instrumental, a institucionalização do Direito frequentemente reproduz as estruturas que deveria equilibrar. Dessa maneira, longe de ser simples meio de harmonização, o Direito torna-se espaço de disputa, em que a normatividade discursiva habermasiana se choca com os imperativos de um mundo em que as decisões são cada vez mais guiadas pela eficiência e pela técnica. Baxter afirma que a teoria do sistema e do mundo da vida poderia beneficiar-se de uma concepção mais flexível, em que a distinção entre essas esferas não fosse tratada como um corte rígido, mas como um campo de forças interativas. Em vez de conceber a relação entre o Direito e a sociedade como operação para traduzir dois mundos estanques, seria mais produtivo compreender essa interação como processo de mútua constituição; nele, as estruturas normativas não apenas regulam, mas são continuamente ressignificadas no jogo social (Baxter, 2002, p. 473).

Esse é o cerne do debate e a essência deste trabalho. Ao interpretar a Constituição e canalizar a razão pública, o STF não pode limitar-se a um papel técnico ou formalista. Sua função exige a escuta atenta da sociedade, a maturação cuidadosa das demandas e, sobretudo, o partilhamento das ideias com o corpo social; e este pode endossá-las ou contestá-las mediante uma justificação argumentativa que transcenda o simples exercício de autoridade. Além de conferir legitimidade ao Direito, essa prática alinha-se com o modelo habermasiano de discurso racional – uma exigência que sustenta a legitimidade democrática das

decisões judiciais e garante que o Direito responda às estruturas de poder, dialogue com a cidadania e se mantenha fiel à sua vocação pública.

Entende-se aqui que o Direito tem o fim de buscar a resolução do caso concreto, e não a justificativa do ato que originou o caso concreto. Em outras palavras, ao Direito reserva-se a análise racional das suas próprias estruturas, assim como se reservam à moral, à ética, à História e à Sociologia as demais questões sociais, inclusive como buscar soluções para eventuais desacordos morais da sociedade. A moral não pode reduzir o Direito sob a pena de ele perder sua função; contudo, ele não pode ultrapassar a moral, pois sujeita-se a ingressar em domínio que não é seu. Ademais, o Direito compensa as falhas morais e éticas, que por sua vez são mais passíveis de decomposição, dada a dificuldade de os debates morais manterem alguma imparcialidade (Habermas, 2012, p. 77-87). As normas legais devem ter vínculos com o mundo da vida e com o sistema, pois só assim terão racionalidade comunicativa e eficaz. Não por outra razão as cortes constitucionais devem – ou deveriam – servir de instrumentos para racionalizar as normas legais e filtrar os déficits da moral e de outras normas sociais.

A depuração do debate entre o mundo da vida e o sistema (ou mesmo entre a facticidade e a validade) deve ocorrer em espaço propício ao desenvolvimento da deliberação. Muitos teóricos denominam-no *esfera pública*, que pode ter sentido amplo (como uma reunião informal sobre conjunturas sociais) ou sentido mais estrito e formal mediante instituições burocráticas (como o STF). A ideia principal é que não existe Estado Democrático Social de Direito sem uma democracia radical com a participação efetiva da sociedade na construção do Direito e na sua aplicação. Sua gênese é o *ethos* democrático concedido à norma, pois o parlamento é o poder com maior influência social, já que nele se encontram representados os mais diversos segmentos culturais, políticos e ideológicos da sociedade – e, segundo Waldron (2014), é bom que assim o seja.

A participação social pode ter caráter ofensivo – que é ingressar na tomada da decisão propriamente dita, para influenciar ou alterar o conteúdo – ou defensivo, o qual impede que se tomem decisões negativas ou bloqueia o ingresso do sistema no mundo da vida, no exercício de influências, nos movimentos sociais ou na sociedade civil. Isso acontece sobretudo porque a autonomia na comunicação depende da garantia de autonomia social; caso contrário, a sociedade pode tornar-se mera espectadora da tomada de decisões. Esses debates podem ocorrer por vezes em ambientes informais, mas é preciso sistematizar a atuação social na tomada de decisões políticas, para que não se transforme em falácia ou teatro midiático. Assim, é preciso estabelecer um local público, burocrático e detentor do monopólio do poder para que a deliberação ocorra com real possibilidade de influência social, em que seja possível mensurar o grau da influência da sociedade na tomada de decisão.

Uma noção bem aceita pelos teóricos é a de que a esfera pública é um sistema de alarmes sensíveis; mesmo não especializado, ele aumenta a influência social e, segundo Habermas, serve como *caixa de ressonância* dos problemas sociais. Isso possibilita alterar a decisão a ser tomada, dramatizar e expor os problemas sociais, tematizar desacordos morais, fiscalizar

as tomadas de decisões – enfim, participar da política mediante a reprodução de uma razão comunicativa (Dewey, 1984).

Nas décadas de 1980 e 1990, o conceito de *esfera pública* passou a considerar a jurisdição constitucional como espaço essencial para a mediação de conflitos entre os valores democráticos e os mecanismos formais do Estado. Assim, os tribunais constitucionais não apenas interpretam a Constituição, mas também atuam como espaços de filtragem de demandas sociais; eles promovem um debate institucionalizado que intenta conciliar facticidade e validade no Direito⁷. Essa é uma alteração conceitual importante para o que está em questão neste estudo, pois o mundo da vida deixa de ser uma simples barreira ao sistema e transforma-se num sistema de comportas, que figura como ator dominante na tentativa de minimizar conflitos entre facticidade e validade (fato vs. norma), que utiliza instituições do Direito para ampliar sua influência sobre a tomada de decisões públicas.

Com isso, a lógica é que a sociedade não contraria o sistema, mas tenta influenciá-lo, assim como o inverso também é real. Habermas (2020) concebe uma dinâmica de circulação de influências, na qual se depura o conteúdo debatido tanto no sistema como no mundo da vida (facticidade), para depois concluir o debate no normativismo (validade). Como se trata de uma dinâmica viva de circulação de influências, não se pode pensar em debate apenas para a criação da norma, ou mesmo pensar apenas o Direito positivo como instrumento mediador do conflito; também é imprescindível que o Estado medeie o conflito e depure os debates e os desacordos morais até que seja possível uma solução mediante consenso – daí a necessidade de se interpretar o STF como esfera pública duplamente necessária.

O STF é imprescindível como esfera pública. Nele o debate é apresentado e depurado com base na deliberação, até que sobrevenha a decisão judicial escrita; ele tem um segundo objetivo também relevante: servir de mediador do conflito entre fato e norma, pois é uma instituição ligada de forma intrínseca ao Estado Democrático Social de Direito, e sua deliberação pública é essencial ao próprio conceito de *democracia* (Dothan, 2018). A norma constitucional estabelecida é a vontade popular já depurada e consolidada; a ela não se pode sobrepor um debate raso ou que se apresenta na sociedade em dado momento. É preciso que a vontade popular passe por fases de validações até que seja possível sua influência concreta; enquanto isso não ocorre, a vontade majoritária apenas suplementa – ou seja, não é vinculante.

De forma distinta de outras esferas públicas, na tomada de decisões o STF não pode ser diretamente influenciado pelo mundo da vida. É preciso que sirva de canalizador da razão pública sem que isso interfira na possibilidade de uma decisão contramajoritária, já que sua racionalidade está na interpretação da norma constitucional, e não na vontade da maioria, a qual acrescenta elementos aos fundamentos da decisão, mas não determina

⁷ Reconhecer a legitimidade da jurisdição constitucional não é ignorar que ao longo das últimas cinco décadas diversas proposituras, sobretudo a de Waldron, relativa à dignidade do parlamento, a de Häberle a respeito da sociedade como intérprete da norma constitucional e, mesmo, a de Carl Schmitt, que defende ideologias espúrias para afirmar o Poder Executivo como legítimo intérprete.

a conclusão do julgado. A imprescindibilidade da racionalidade pública não infere na legitimação da decisão fundada na vontade majoritária da sociedade, nem muito menos no consenso social. A comunicação social serve para apresentar elementos fáticos, para apresentar questões sociais alheias ao STF, pois a elite intelectual envolvida na jurisdição nem sempre conhece a realidade social. Essas são as ideias genéricas que embasam a construção teórica de Habermas para a racionalização da tomada de decisão e, por consequência, a emancipação da dominação social ilegítima, que parte da ideia de esfera pública ampla das cortes constitucionais, e estas canalizam a racionalidade.

A tessitura da deliberação é essencial à racionalização. É possível partir do conceito geral de *comunicação* entre as partes da deliberação para concretizar os pressupostos de uma deliberação no mínimo eficaz e legítima na esfera pública. Esses pressupostos fundam-se no agir comunicativo; eles não têm como base o STF em si, mas a ideia de um elemento linguístico comunicativo a ser utilizado em toda a esfera pública. O intuito é propiciar um debate honesto, deliberativo e racional (Habermas, 2012, p. 35) que fuja à mera instrumentalidade ou à demonstração de falso debate e até mesmo da provisoriedade do conceito de *racionalidade*. Contudo, entende-se que isso se aplica ao STF, uma vez incorporado o *ethos* de esfera pública no exercício da jurisdição constitucional.

Assim, a deliberação deve seguir alguns critérios objetivos para que não se torne falácia ou mesmo uma dinâmica vazia que torne impossível aquilatar o desempenho da circulação de influência. É preciso que o mundo da vida apresente pretensões claras ao se comunicar e que no sistema haja consenso sobre alguns pontos (Habermas, 2012, p. 271). Antes de tudo, espera-se que a pretensão seja inteligível (Baxter, 2002, p. 473) ao buscar uma pretensão de validade. Isto é: para que o mundo da vida influencie o sistema, devem-se estabelecer critérios imprescindíveis que viabilizem o intento, para não permanecer diante de um agir estratégico e espúrio ou mesmo de uma circunstância inaplicável ao caso. Entender uma pretensão ou discurso como inteligível é compreender o conteúdo no local e no tempo em que está inserto – ou seja, aceitar que o tipo de discurso, pretensão ou linguagem pode (e deve) variar de acordo com o meio em que é proferido, o que limita a linguagem formal a esferas públicas burocráticas e a linguagem coloquial a ambientes que permitem situações de informalidade (Habermas, 2012, p. 140).

Compor discursos complexos e teóricos em ambientes de pouco rigor – ou, ao contrário, dispensar os formalismos legais ou burocráticos imprescindíveis para instituições racionais – é impor ao discurso uma dinâmica *engessada*, que não converge para a ideia de pretensão inteligível. Uma pretensão do mundo da vida deve realizar-se mediante instrumentos processuais adequados ou por meio de sistemas de discursos apropriados, como as audiências públicas, os *amici curiae*, os negócios jurídicos processuais, os diálogos entre juízes e outros que porventura existam no momento da interlocução. A rigidez da inteligibilidade não está no grau elevado da sofisticação jurídica na pretensão social, mas no rito a ser seguido para apresentar o conteúdo; ou seja, o caminho pode importar mais que o resultado da tomada de decisão. Além disso, a pretensão social precisa estar carregada

de verdade e sinceridade em seus conteúdos e fins. É necessário evitar a racionalidade estratégica (Habermas, 2012, p. 510); ao apresentar um consenso ao sistema o mundo da vida, deve-se procurar satisfazer a uma demanda ou ao menos influenciar as burocracias para obter parte dela, pois não é viável a propositura de pretensões sem a real intenção de conseguir influenciar as instituições burocráticas. Não se pode estar diante de uma pretensão demagógica (Baxter, 2002, p. 473).

Deve-se levar em conta que o mundo da vida não raro se utiliza de uma pretensão coercitiva para influenciar ou de uma repressiva para evitar um avanço do sistema (Baxter, 2002). Essa pretensão tem o propósito de pautar um tema ou um desacordo moral repellido pelas instituições burocráticas; e isso não pode ser considerado uma racionalidade estratégica ou espúria, visto que o conteúdo de verdade deve buscar a influência social nas burocracias. Nada justifica que se postule uma pretensão desfavorável ao postulante, sobretudo se o seu conteúdo é influenciado pelo sistema – o que pode ser considerado uma pretensão sem verdade em seus objetivos.

Por fim, a pretensão deve ser marcada pela correção normativa legal ou ética. O interlocutor que postula uma influência ou repressão ao sistema deve buscar o objeto dentro da norma; ou, quando o litígio se estabelece contra a lei, é preciso alterá-la. Assim, não se deve buscar um desvio normativo ou a burla legislativa; no caso, a desobediência civil é viável apenas quando é necessário alterar a norma pré-estabelecida. Quando se postula uma pretensão, o conteúdo e finalidade devem preservar a norma constitucional, ou mesmo de alterá-la, mas nunca instrumentalizar pretensões para achincalhar as disposições normativas constitucionais. Além disso a alteração constitucional a ser pleiteada no STF deve restringir-se à hermenêutica; não cabe postular reforma constitucional propriamente dita, se o foro adequado para isso é o parlamento (Waldron, 2024).

A entidade burocrática que analisará a pretensão do mundo da vida precisa preencher alguns consensos objetivos que possibilitem uma perquirição justa e sem preleções espúrias, para que seja mais fluída, coerente e eficiente a deliberação entre o postulante e o julgador, e que ao final consiga apresentar uma razão pública legítima e racional (Baxter, 2002, p. 473). No exame de uma pretensão social, a imparcialidade é o principal pressuposto de uma entidade burocrática como o STF. Um membro ou um colegiado de membros deve ser designado numa seleção pré-estabelecida; é imprescindível que eles sejam alheios ao conflito, para que, sem preleções egoístas ou tendenciosas, analisem as pretensões sociais mediante metodologias prévias (processo) e, com isso, testem as razões de normas estabelecidas por um ente com o *ethos* democrático elevado do parlamento (Waldron, 2024).

O segundo pressuposto, que parece idêntico ao primeiro, impõe que o intérprete da pretensão não tenha preferências ideológicas. Os vieses cognitivos, ideológicos e individuais são inalienáveis; e estudos nos campos da Psicologia e da Sociologia concluem sobre a impossibilidade da isenção absoluta, pois cada caminho percorrido de maneira individual induz o julgador a tendências pré-estabelecidas que influem no julgamento. Se um julgador passou por uma situação semelhante à de quem postula a pretensão, é possível que influências

pessoais do intérprete sejam aplicadas ao caso julgado ou interpretado. Num primeiro momento, demonstra que é impossível tornar racional um órgão colegiado jurisdicional; entretanto, apesar dessa impossibilidade (ou ao menos da dificuldade de se alienarem os vieses), o Direito contém um normativismo processual com regras gerais a serem aplicadas para todos (Habermas, 2012, p. 308). Ao aplicar uma regra ou metodologia, que é difusa para toda sociedade, o julgador consegue minimizar suas escolhas, mesmo com preferências individuais ocultas, e aproximar-se ao máximo da Justiça e da imparcial interpretação da pretensão do mundo da vida. Dessa forma, os dois requisitos não pressupõem que juízes sejam “robôs despidos de sentimento”; ambos aplicam as mesmas regras e metodologias para pessoas distintas, o que propicia a imparcialidade (Habermas, 2012, p. 310).

O terceiro requisito é a interação equitativa dos que postulam uma pretensão. É bem possível que o STF seja instado a manifestar-se mediante um conteúdo que antagonize o sistema e outras pretensões do mundo da vida, em particular se o conflito envolve desacordo moral; assim, não deve haver privilégios para certos postulantes (Habermas, 2012, p. 315). A igualdade não é um princípio estático a ser interpretado para todos de modo idêntico; é necessária a sua interpretação material, que de fato intente uma deliberação acessível a todos. Em consequência disso, além da forma, a lei (ou a sua interpretação) deve inserir a igualdade material no debate, com o propósito de se fornecerem condições especiais para que cidadãos não privilegiados obtenham uma decisão justa. Por fim, é imprescindível que o sistema, mediante deliberação, receba as pretensões do mundo da vida sem limitação temática e com a possibilidade de se reverem suas decisões, a fim de ampliar a deliberação e evitar que se torne uma burocracia elitizada e inflexível às necessidades e mudanças sociais (Habermas, 2012, p. 331).

É preciso, antes de tudo, que a deliberação sirva de caminho para uma decisão coesa e legítima do ponto de vista da sociedade, e não apenas um rito burocrático para dissimular uma influência social. Manter a possibilidade de temas diversos e revisões de decisões é reconhecer a possibilidade de erro e reparo, e de que é possível que o mundo da vida apresente elementos desconhecidos pelo sistema. Como os membros de uma corte constitucional têm perfil técnico e acadêmico e geralmente ignoram as diversas realidades do País, ela deve estar aberta para receber as mais variadas pretensões e rever decisões antes corretas e que se tornaram obsoletas com o tempo a fim de garantir a legitimidade da sua jurisdição. Ao conectar coerentemente o sistema e o mundo da vida para preencher os pressupostos das pretensões e os consensos objetivos, a corte estará mais perto de uma deliberação racional que objetiva não só uma racionalidade estratégica, mas também um verdadeiro avanço social, que consolidará uma esfera pública com maior legitimidade. Dessa forma, dentro de suas possibilidades institucionais, bem como em suas garantias materiais e processuais normativas, o STF deve entender-se como esfera pública mediadora do conflito entre a sociedade e o estamento burocrático, para minimizar o litígio.

Conforme as teorias liberais – distintas, pois, da ideia de *esfera pública* –, é possível que ambos os conceitos sejam entrelaçados, pois não são oponíveis na busca da legitimação das

decisões públicas mediante a deliberação. Se a esfera pública é o ambiente propício para o desenvolvimento da deliberação – e, em consequência, do *agir comunicativo* –, a razão pública é o instrumento e o conteúdo que se depreende do debate, com o fim de estabelecer o consenso entre as partes e com isso obter um conteúdo minimamente convergente. Com o reconhecimento do pluralismo social, ideológico, religioso, cultural e intelectual, a razão pública busca a consonância entre interlocutores de segmentos distintos para fixar consensos mínimos diante de desacordos morais, políticos e constitucionais; ela parte de uma predisposição principiológica, base do respeito mútuo e do acatamento das regras democráticas e procedimentais básicas (Gutmann; Thompson, 1996, p. 21-29).

O ponto de partida é separar essas concepções teóricas abrangentes e as não razoáveis. Em essência, as primeiras apresentam princípios morais e éticos e instam a sociedade a segui-los. Como numa disputa de ganho de território, procuram influenciá-la em vez de dominá-la; assim, elas mantêm firme a posição de que não são as únicas, pois reconhecem que a sociedade não se esteia apenas em seus princípios; elas respeitam outras posições, mesmo que as contrárias às suas. Outro pressuposto para alcançar a racionalidade pública é firmar princípios mínimos a serem seguidos por elas, nas quais o conteúdo aceito é difuso a ponto de se estabelecer sem oposições em toda sociedade. Os pressupostos não buscam alterar-lhes materialmente o conteúdo, mas estabelecer critérios procedimentais mínimos para tornar possível o consenso entre marcos teóricos razoáveis mas distintos.

De acordo com Rawls e Waldron, numa democracia constitucional todas as concepções ou opiniões devem acatar as normas estabelecidas; o Estado Democrático Social de Direito não nasce com a edição da norma, mas quando a sociedade concorda em segui-la sem oposição. A edição de normas é apenas o início do império da lei, não toda a trajetória. Rawls chamou de *cláusula* essa disposição para seguir princípios gerais e comuns, em que mesmo teorias razoáveis mas distintas e opostas aceitam uma disposição mínima igualitária para tornar possível a existência delas. Ao discordar do princípio de cláusula mínima, o conflito diz respeito tanto ao conhecimento do conteúdo doutrinário mais adequado quanto à impossibilidade de uma teoria ou de um conjunto delas (Rawls, 2011, p. 292).

Com a deliberação de consensos sobrepostos, a participação exclusiva de doutrinas abrangentes razoáveis e signatárias dos princípios gerais e comuns estabelecidos pela cláusula torna possível buscar uma ideia de racionalidade que legitime a decisão pública. O instrumento reconhecido como adequado para essa busca é a deliberação; embora pareça um conceito vago, é objetivo e é um instrumento para que se sobreponham posições divergentes até ser possível uma confluência mínima do conteúdo (Gargarella, 1996, p. 11), a qual consiste na extração do conteúdo consensual da deliberação, e que se estabeleceu após inúmeras rodadas argumentativas. Por sua vez, ao ser conciliada com outras racionalidades – no domínio da política, da técnica e da norma –, a razão pública torna legítima a tomada de decisão pública. Ela não é o fim da legitimidade de uma instituição burocrática, mas o meio de que uma instituição se utilizou para legitimar sua decisão.

Um modelo deliberativo estabelece um conceito amplo de bens públicos imateriais, em que manter a razão para locais públicos e formais é depreender a possibilidade de doutrinas periféricas e com pouca influência social de participar da elaboração de decisões públicas e, em decorrência disso, restringir o acesso da construção da racionalidade desejável para legitimar as tomadas de decisões. Habermas (2004, p. 73-80) também reconhece a possibilidade de convergência consensual entre a esfera pública e a razão pública; contudo, ressalta a necessidade de se ampliar conceitualmente essa razão para que o debate não se restrinja a alguns temas ou a alguns pequenos grupos elitizados (Habermas, 2014, p. 191). Embora a construção da decisão política legítima deva receber contribuições de toda a sociedade, Rawls (2011, p. 441) refuta parte do conteúdo. Se a essência da racionalidade é buscar na sociedade de onde provêm as doutrinas abrangentes com razoáveis fundamentações para legitimar decisão pública, a limitação da atuação social restringe essa legitimação. Conquanto a instituição pública a profira, a racionalidade pública é oriunda da sociedade, de modo que não se equivoca quem entende a esfera pública como canalizadora da racionalidade social.

Independentemente de limitações ou de ampliações conceituais da *razão pública*, alguns órgãos reconhecidos como esferas públicas são instrumentos canalizadores dessa racionalidade. Dentre eles, o órgão que mais chama atenção, inclusive de Rawls, é a corte constitucional, sobretudo por conta da sua estrutura. Há certo engano em achar que uma corte constitucional seja emissária da razão pública porque mantém juízes com notório conhecimento jurídico que emitem decisões racionais e basilares para a sociedade; a realidade é de fato inversa. O equívoco de conceber uma corte constitucional como palco da racionalidade pública está em considerá-la geradora exclusiva da racionalidade (Bonfim; Pedron, 2017). Pela estrutura notória e contramajoritária do constitucionalismo, uma corte constitucional não está restrita à razão pública manifestada pela sociedade; ao contrário, pode (e deve) desconsiderá-la caso não esteja em consonância formal ou material com as normas constitucionais. Contudo, faz parte da deliberação (como um consenso sobreposto) o exercício de discordância e justificação da decisão com uma ampliação da racionalidade decisória (Mendonça, 2013).

A decisão final de uma corte constitucional é um consenso diferente, sobretudo porque tem força coercitiva muito maior que a das doutrinas abrangentes oriundas da sociedade (Bonfim; Pedron, 2017). Entretanto, a garantia estabelecida em norma sobre a legitimidade da jurisdição constitucional é um princípio de cláusula. Ou seja: mesmo os que discordam da conclusão dessa corte devem submeter-se a ela, conforme o princípio geral do Estado Democrático Social de Direito (Hogg; Bushell, 1997). Num processo comum há certa dificuldade em seguir essa dinâmica de canalização e maturação da razão pública, pois são muito tênues os limites entre o autoritarismo majoritário e a possibilidade de influência social na jurisdição constitucional. Porém, essa cizânia é potencializada em processamento de litígios estruturais, haja vista que uma corte constitucional é instada ao controle jurisdicional de políticas públicas, e não ao controle de constitucionalidade padrão.

5 Conclusão

A relação entre a jurisdição constitucional e a sociedade não deve ser compreendida como embate entre independência e influência popular, mas como processo dinâmico em que a corte constitucional exerce função interpretativa sem se isolar das demandas que surgem da esfera pública. O afastamento completo da sociedade compromete sua legitimidade e torna suas decisões mais propensas à contestação e à desconfiança. Ao mesmo tempo, submeter-se às pressões externas significaria esvaziar a função contramajoritária que caracteriza sua atuação. Dessa maneira, o desafio está em encontrar um ponto de equilíbrio que permita *escutar* as diferentes vozes que compõem o debate democrático sem comprometer a autonomia do Direito.

Com base nas reflexões aqui desenvolvidas, constatou-se que tanto Habermas quanto Rawls oferecem subsídios teóricos relevantes para essa construção. A concepção habermasiana de *esfera pública* permite compreender a jurisdição constitucional como espaço de racionalidade comunicativa, em que a interação das normas jurídicas com as expectativas sociais fortalece a *justificabilidade* das decisões e aprimora a qualidade argumentativa da corte. Rawls, por sua vez, enfatiza a necessidade de razões públicas justificáveis numa sociedade pluralista e propugna uma corte constitucional que atue como instância de deliberação institucionalizada, em que se considerem diferentes perspectivas antes da formulação de uma decisão final.

A deliberação não implica a diluição do papel do STF, mas a construção de um processo argumentativo mais sólido e socialmente reconhecido. Uma corte que se fecha num formalismo rígido e apartado das transformações sociais corre o risco de perder sua relevância e de ter suas decisões percebidas como arbitrárias ou tecnocráticas. Ao contrário, uma jurisdição constitucional aberta ao diálogo e ao escrutínio público mantém sua legitimidade ao demonstrar que suas interpretações não são apenas atos de autoridade, mas respostas racionais e bem fundamentadas a desafios concretos.

Por outro lado, é necessária uma jurisdição constitucional que combine independência institucional e interação discursiva. O STF não deve funcionar como instância isolada, que decide à margem das transformações políticas e sociais; tampouco se pode reduzir a um reflexo das vontades momentâneas da opinião pública. Ao atuar como espaço de depuração argumentativa e justificação pública, o STF fortalece sua legitimidade sem comprometer sua autonomia e garante que suas decisões sejam reconhecidas como legítimas sob a óptica jurídica e democrática.

Assim, o conceito de *independência judicial* precisa ser reinterpretado. Ela não significa afastamento absoluto do debate público, mas a capacidade de formular decisões racionais que resistam ao escrutínio democrático sem que isso comprometa a coerência normativa do Direito. A legitimidade do STF, por conseguinte, deriva do respeito às regras processuais e formais e da sua disposição em demonstrar que suas decisões são justificáveis no horizonte normativo da democracia.

Dada a polarização política e a crise de confiança nas instituições, o STF precisa lidar com críticas que partem tanto de setores que o acusam de ativismo judicial quanto dos que o veem como bastante conservador e distante das mudanças sociais. Para superar essas tensões, a transparência argumentativa e a abertura ao debate público são fundamentais; e a *justificabilidade* das decisões não deve ser um exercício retórico, mas um compromisso real com a deliberação e com a concepção de um Direito acessível e responsivo às demandas democráticas.

Neste trabalho não se intentou litigar em desfavor da natureza contramajoritária do STF. Ao contrário, sua independência é essencial para garantir que o Direito não seja submetido a interesses circunstanciais ou majoritários que comprometam sua coerência normativa e sua função. Ouvir a população não significa segui-la, menos ainda quando suas demandas são ilegais ou inconstitucionais. O compromisso do STF com a deliberação não o torna refém da opinião pública, mas fortalece a capacidade de justificar racionalmente suas decisões, inclusive quando deve contestar a vontade popular para salvaguardar princípios constitucionais.

Referências

ALTMAN, Breno. De qual lado ficará o STF? *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 set. 2012. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/67979-de-qual-lado-ficara-o-stf.shtml>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BARROSO, Luis Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais* com Luís Roberto Barroso. São Paulo: FGV Ed., 2017. p. 25-78.

BARROSO, Luis Roberto. Reason without vote: the representative and majoritarian function of constitutional courts. In: BUSTAMANTE, Thomas; FERNANDES, Bernardo Gonçalves (ed.). *Democratizing constitutional law: perspectives on legal theory and legitimacy of constitutionalism*. Cham: Springer International Publishing, 2016. (Law and philosophy library, 113). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2902833>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BAXTER, Hugh W. System and life-world in Habermas's Theory of communicative action. *Theory and Society*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 39-86, Jan. 1987. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2670045>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BAXTER, Hugh W. System and lifeworld in Habermas's Theory of law. *Cardozo Law Review*, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 473-615, 2002. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2670047>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BELLAMY, Richard. The democratic qualities of courts: a critical analysis of three arguments. *Representation*, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 333-346, 2013. Special issue: Courts and representative democracy. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344893.2013.830485>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2013.830485#d1e75>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BONFIM, Vinícius Silva; PEDRON, Flávio Quinaud. A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 54, n. 214, p. 203-223, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p203. Acesso em: 5 mar. 2026.

CARVALHO, Mirielle. Flávio Dino diz que protagonismo do STF é 'algo que veio pra ficar'. *JOTA*, [s. l.], 24 fev. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/flavio-dino-diz-que-protagonismo-do-stf-e-algo-que-veio-pra-ficar>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CORNIELLES-HERNÁNDEZ, Jose Angel. *¿Seriatim o per curiam?: modelos de decisiones colegiadas emitidas por las cortes constitucionales*. *Civil Procedure Review*, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 95-122, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/203>. Acesso em: 5 mar. 2026.

DANNER, Leno Francisco. *Habermas e a ideia de continuidade reflexiva do projeto de estado social: da reformulação do déficit democrático da social-democracia à contraposição ao neoliberalismo*. 2011. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2882>. Acesso em: 5 mar. 2026.

DEWEY, John. The public and its problems. In: BOYDSTON, Jo Ann (ed.). *John Dewey: the later works*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1984. v. 2, p. 235-372. (Collected works of John Dewey).

DOTHAN, Shai. International courts improve public deliberation. *Michigan Journal of International Law*, Ann Arbor, MI, v. 39, n. 2, p. 217-240, 2018. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol39/iss2/3/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. A tentativa de pautar o Supremo. In: FALCÃO, Joaquim; PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (org.). *O Supremo Tribunal Criminal: o Supremo em 2017*. Belo Horizonte: Caso do Direito: Letramento, 2018. p. 83-86. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/24178>. Acesso em: 5 mar. 2026.

GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*. Barcelona: Ariel, 1996. (Ariel Serie, v. 148).

GOMES, Roberto Luiz. *O consenso na Teoria do agir comunicativo de Habermas e suas implicações para a educação*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/334655>. Acesso em: 5 mar. 2026.

GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04122020-015457/pt-br.php>. Acesso em: 5 mar. 2026.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação social no STF: repensando o papel das audiências públicas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 236-271, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/36633>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/rkLGdSHZpZHBHnXv7cm87WB/?lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2026.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução e apresentação Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2020.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução e apresentação Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler e Paulo Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. *Verdade e justificação: ensaios filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2004. (Humanística, 7).

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter dialogue between courts and legislatures (or perhaps the Charter of Rights isn't such a bad thing after all). *Osgoode Hall Law Journal*, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. DOI: <https://doi.org/10.60082/2817-5069.1612>. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/203>. Acesso em: 5 mar. 2026.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 89-104, jan. 2014. DOI: <https://doi.org/10.19092/reed.v1i1.8>. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/8>. Acesso em: 5 mar. 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme. Sobre os fatos constitucionais. *Atuação*: revista jurídica do Ministério Público catarinense, Florianópolis, v. 18, n. 37, p. 4-22, dez. 2023. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/220>. Acesso em: 5 mar. 2026.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 19, n. 1, p. 49-64, jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/FPWKV4XTDcdNnQYWtF37ypK/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e “panelinhas”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000400011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/WnQnXpwLV6SPnXTqgLRxdPq/?lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2026.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1.863-1.908, jul./set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/23724>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/F5dbrvJ3YxPf9TpVQdZ5M5q/?lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2026.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. (Biblioteca jurídica WMF).

SADURSKI, Wojciech. Judicial review and public reason. In: DELANEY, Erin F.; DIXON, Rosalind (ed.). *Comparative judicial review*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 337-356. (Research handbooks in comparative constitutional law). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2965225>. Acesso em: 5 mar. 2026.

TORRANO, Bruno. Contra a “função iluminista” do Supremo Tribunal Federal. SSRN, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2705223>. Acesso em: 5 mar. 2026.

WALDRON, Jeremy. Judicial review and judicial supremacy. *New York University, School of Law: public law and legal theory research paper series*, New York, n. 14-57, p. 1-43, Nov. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2510550>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2510550>. Acesso em: 5 mar. 2026.

WALDRON, Jeremy. The crisis of judicial review. *New York University, School of Law: public law and legal theory research paper series*, New York, n. 24-30, p. 1-36, Aug. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4763558>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4763558>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ZURN, Christopher F. Constitutional interpretation and public reason: seductive disanalogies. In: LANGVATN, Silje A.; KUMM, Mattias; SADURSKI, Wojciech (ed.). *Public reason and courts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2020. p. 323-349. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4470103>. Acesso em: 5 mar. 2026.

Nota

Este trabalho foi desenvolvido com base na dissertação que um dos coautores apresentou na Universidade de São Paulo em 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21082023-114932/pt-br.php>. Acesso em: 31 mar. 2026.

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 proteção de dados de saúde e a Administração Pública: uma análise das experiências portuguesa e brasileira

Health Data Protection and Public Administration: An Analysis of the Portuguese and Brazilian Experiences

Suzana Maria Fernandes Mendonça¹

Resumo

O estudo identifica tanto os caracteres comuns quanto os distintivos nas regulamentações sobre a proteção de dados de saúde em Portugal e no Brasil e analisa a forma como a Administração Pública de ambos os países incorporou à sua atuação. Examina também alguns dos seus principais desafios e riscos quanto ao tratamento de dados de saúde – tais como ataques cibernéticos e práticas discriminatórias. A análise dessas experiências pode contribuir para a compreensão da temática e para o alcance de soluções que promovam a adequada atenção à saúde, o desenvolvimento científico, tecnológico e social, bem como o amparo aos direitos dos titulares dos dados de saúde.

Palavras-chave: proteção de dados pessoais; uso de dados de saúde; dados pessoais sensíveis; Administração Pública; sistema público de saúde.

Abstract

This study identifies both the common and distinctive features of health data protection regulations in Portugal and Brazil and analyses how the Public Administration of both countries has incorporated them into its operations. It also examines some of its main challenges and risks regarding the processing of health data—such as cyberattacks and discriminatory practices. The analysis of these experiences can contribute to understanding the issue and to achieving solutions that promote adequate health care, scientific, technological and social development, as well as the protection of the rights of health data subjects.

¹ Suzana Maria Fernandes Mendonça é doutora e mestra em Ciências jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; concluinte de estudos pós-doutorais em Bioética na Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; advogada. E-mail: suzanamfm@gmail.com

Keywords: personal data protection; use of health data; sensitive personal data; Public Administration; public health system.

Recebido em 6/2/25

Aprovado em 17/7/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p107

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Os dados relativos à saúde de alguém são uma mina de informações expressivamente valiosas, pois desvelam tendências relacionadas a hábitos, fatores de risco, preferências, condições hereditárias, histórico familiar, bem como a ações destinadas à manutenção do bem-estar físico e mental; por conseguinte, os dados pessoais de saúde registrados no presente alcançam o passado e o futuro. Por considerá-los relevantes, o *Regulamento geral sobre proteção de dados pessoais* (RGPD) da União Europeia e a Lei nº 13.709/2018 (*Lei geral de proteção de dados pessoais* (LGPD)) do Brasil conferem-lhes especial atenção ao definirem parâmetros que harmonizam o uso de dados pessoais (UDP) com os direitos dos seus titulares.

Este trabalho analisa os aspectos relacionados ao UDP de saúde, em particular o seu enquadramento normativo, os fundamentos de sua licitude, sua realização no âmbito da Administração Pública (AP) e os principais riscos e desafios inerentes a ele em Portugal e no Brasil. Com base em pesquisa exploratória de natureza bibliográfica e documental, o estudo tem natureza predominantemente descritiva; seu fim é analisar aspectos similares e distintos tanto nas normatizações portuguesa e brasileira quanto nas práticas da AP relacionadas a dados de saúde. Com isso, o trabalho propõe-se contribuir para a compreensão do panorama normativo dos dois países e do UDP pelas estruturas de saúde geridas pela AP.

² MENDONÇA, Suzana Maria Fernandes. A proteção de dados de saúde e a Administração Pública: uma análise das experiências portuguesa e brasileira. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 250, p. 107-130, abr./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p107. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/250/ril_v63_n250_p107

³ Mendonça, S. M. F. (2026). A proteção de dados de saúde e a Administração Pública: uma análise das experiências portuguesa e brasileira. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 63(250), 107-130. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n250_p107

2 Enquadramento normativo da proteção de dados de saúde

O impacto da tecnologia na rotina das sociedades, sobretudo com a digitalização dos meios, comprova a relevância atribuída aos dados pessoais. O *capitalismo digital* e o *capitalismo da informação* (Pollicino; De Gregorio, 2022), que fundam novos modelos de negócios, fazem girar uma nova economia que atribui valor especial aos dados pessoais.

Conforme são manejados, os dados mais simples podem converter-se em fonte de informações valiosas, mesmo para as estimativas orientadas para o futuro (Pollicino; De Gregorio, 2022). Em contrapartida, como desvelam informações sensíveis e bem singularizadas de uma pessoa, cuja vida privada e cuja saúde podem ser gravemente afetadas, os dados de saúde têm valor distinto e por isso ensejam proteção jurídica diferenciada.

Ao identificar a necessidade de proteger esse complexo de informações pessoais, o RGPD estabelece um tratamento normativo distinto para os dados dessas categorias, a fim de orientar a atuação pública e privada nessa questão. Com efeito, de acordo com o considerando 35 e o art. 4º, nº 15, do RGPD, denominam-se *dados de saúde* os que se relacionam ao estado de saúde de um titular de dados; eles contêm informações sobre sua saúde física ou mental no passado, no presente e no futuro (União Europeia, 2016). Na estrutura do RGPD, atribui-se aos dados de saúde a condição de integrantes das categorias especiais de dados pessoais, e em seu art. 9º define-se um regime diferenciado em comparação com dados de outra natureza.

A proteção de dados pessoais (PDP) conecta-se a um conjunto de direitos encartados na Constituição da República Portuguesa (CRP), como a privacidade, a intimidade, a identidade pessoal, o desenvolvimento da personalidade⁴ em geral, bem como a saúde⁵ e a identidade genética⁶, em particular. A PDP decorre do art. 35º da CRP, sobre a utilização da informática⁷. A Lei nº 58/2019, por sua vez, assegura a execução do RGPD na ordem jurídica portuguesa e estabelece os parâmetros nacionais nos temas relativos à PDP. Ela

4 CRP, art. 26º, nº 1: “A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação” (Portugal, [2005]).

5 CRP, art. 64º, nº 1: “Todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover” (Portugal, [2005]).

6 CRP, art. 26º, nº 3: “A lei garantirá a dignidade pessoal e a identidade genética do ser humano, nomeadamente na criação, desenvolvimento e utilização das tecnologias e na experimentação científica” (Portugal, [2005]).

7 CRP, art. 35º: “1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei. 2. A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua proteção, designadamente através de entidade administrativa independente. 3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. 4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excecionais previstos na lei. 5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. 6. A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de proteção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional. 7. Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de proteção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei” (Portugal, [2005]).

define⁸ as bases do UDP genéticos e de saúde, especialmente o princípio da necessidade de conhecer a informação – em que se manifesta a compatibilidade da recolha de dados com a proporcionalidade relativa ao seu objetivo – e o dever de sigilo dos profissionais com acesso a esses dados. Quanto à atividade desenvolvida pela AP, o *Código de procedimento administrativo* – que orienta o exercício da função administrativa do Estado português –, afirma o princípio da PDP⁹, que consolida o direito do titular à segurança e à integridade relativa aos sistemas e aplicações pendentes do UDP; isso reforça não somente os direitos do titular, mas também o papel da AP na proteção desses dados.

Inspirada no RGPD europeu, a LGPD instituiu no Brasil um amparo específico e uma estrutura de PDP de saúde que evidencia a sensibilidade desse conjunto de dados. A LGPD dispõe sobre os dados de saúde especialmente nos arts. 7º, VIII, e 11, II, f. Assim como o RGPD, a LGPD estabelece a posição diferenciada dos dados de saúde, ao classificá-los como *dados pessoais sensíveis* (DPS). A PDP de saúde fundamenta-se também no direito fundamental à saúde definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB)¹⁰, em cujo âmbito a Emenda Constitucional nº 115/2022 incorporou o direito fundamental à PDP¹¹ (Brasil, 2022). Nos arts. 23 e seguintes, a LGPD estabelece parâmetros de UDP pela AP; em particular, a lei considera o atendimento à finalidade pública e ao interesse público, bem como a consolidação de um formato *interoperável* (isto é, capaz de operar, funcionar

8 Lei nº 58/2019, art. 29º: “1 - Nos tratamentos de dados de saúde e de dados genéticos, o acesso a dados pessoais rege-se pelo princípio da necessidade de conhecer a informação. 2 - Nos casos previstos nas alíneas h) e i) do nº 2 do artigo 9º do RGPD, o tratamento dos dados previstos no nº 1 do mesmo artigo deve ser efetuado por um profissional obrigado a sigilo ou por outra pessoa sujeita a dever de confidencialidade, devendo ser garantidas medidas adequadas de segurança da informação. 3 - O acesso aos dados a que alude o número anterior é feito exclusivamente de forma eletrónica, salvo impossibilidade técnica ou expressa indicação em contrário do titular dos dados, sendo vedada a sua divulgação ou transmissão posterior. 4 - Os titulares de órgãos, trabalhadores e prestadores de serviços do responsável pelo tratamento de dados de saúde e de dados genéticos, o encarregado de proteção de dados, os estudantes e investigadores na área da saúde e da genética e todos os profissionais de saúde que tenham acesso a dados relativos à saúde estão obrigados a um dever de sigilo. 5 - O dever de sigilo referido no número anterior é também aplicável a todos os titulares de órgãos e trabalhadores que, no contexto do acompanhamento, financiamento ou fiscalização da atividade de prestação de cuidados de saúde, tenham acesso a dados relativos à saúde. 6 - O titular dos dados deve ser notificado de qualquer acesso realizado aos seus dados pessoais, cabendo ao responsável pelo tratamento assegurar a disponibilização desse mecanismo de rastreabilidade e notificação. 7 - As medidas e os requisitos técnicos mínimos de segurança inerentes ao tratamento de dados a que alude o nº 1 são aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da saúde e da justiça, que deve regulamentar, nomeadamente, as seguintes matérias: a) Estabelecimento de permissões de acesso aos dados pessoais diferenciados, em razão da necessidade de conhecer e da segregação de funções; b) Requisitos de autenticação prévia de quem acede; c) Registo eletrónico dos acessos e dos dados acedidos” (Portugal, 2019).

9 *Código do procedimento administrativo*, art. 18º: “Os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei” (Portugal, [2023]).

10 CRFB, art. 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, [2025]).

11 CRFB, art. 5º, LXXIX: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais” (Brasil, [2025]).

ou atuar com outro) para o uso compartilhado de dados com o intuito de efetivar políticas públicas (PPs)¹².

Desse modo, o enquadramento normativo tanto da PDP em geral quanto da PDP de saúde em particular recebeu considerável reforço nos últimos anos, como o comprovam os acervos normativos portugueses e brasileiros. A necessidade de proteção diferenciada de informações pessoais, sobretudo dos DPS, contrasta com a importância dos dados pessoais para o funcionamento da economia e de diversas ferramentas tecnológicas.

3 Hipóteses de tratamento de dados de saúde

No domínio da União Europeia, o art. 9º do RGPD define as categorias especiais de dados pessoais em consonância com a sensibilidade que lhes é inerente. Nessas categorias há dados que revelam opiniões políticas, convicções religiosas e filosóficas, filiação sindical, origem étnica e racial, dados biométricos, genéticos e de saúde, bem como os relacionados à orientação sexual. Similarmente, o art. 5º, II, da LGPD denomina *dados pessoais sensíveis* os relativos à origem racial ou étnica, à filiação sindical, à opinião política, à convicção religiosa e à vida sexual, bem como os dados genéticos, biométricos e de saúde. Como eles se caracterizam pelo potencial lesivo e discriminatório (Mulholland, 2018), é crucial consolidar uma estrutura de proteção diferenciada. Assim, as matérias consideradas sensíveis pelas duas normas se correspondem, o que demonstra a relevância do conteúdo protegido e a busca de um uso de DPS uniforme em realidades distintas.

Todavia, quando se trata desses dados, a abordagem é um pouco diversa nessas normas. O art. 9º do RGPD veda o tratamento dos dados componentes das categorias especiais e fixa exceções a essa proibição, como no caso de consentimento do titular. Por sua vez, o art. 11 da LGPD indica que o uso de DPS somente se configura em determinadas hipóteses, com base no consentimento do titular ou na dispensa de consentimento para certas finalidades. Embora não o proíba, a LGPD impõe um óbice inicial ao determinar que apenas nas situações previstas se podem utilizar DPS: por um lado, com o consentimento do titular de dados e, por outro, sem esse consentimento, dispensado por contextos que justifiquem o UDP, como o do cumprimento de uma obrigação legal ou o da garantia da segurança pessoal.

Constata-se, pois, que o UDP de saúde não é regra de atuação, conforme firmam ambas as normas, mas uma exceção ou circunstância que demanda o preenchimento de parâmetros

¹² LGPD, art. 23: “O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [*Lei de acesso à informação*], deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público [...]. Art. 25. Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei” (Brasil, [2026]).

para torná-lo viável. Por outro lado, as duas leis apresentam aspectos em comum quanto à consolidação do consentimento como hipótese de licitude de uso de DPS; isto é, o consentimento livre e esclarecido possibilita o uso de quaisquer dados considerados sensíveis e pressupõe que o paciente compreenda de fato os termos nele envolvidos (Yuan; Li, 2019).

O interesse público também torna possível o uso de DPS de saúde ou de outra natureza. O art. 6º do RGPD fundamenta a licitude do UDP no interesse, ao passo que no art. 9º, nº 2, g, da LGPD se sustenta a possibilidade de uso de DPS; ele define que a finalidade e o UDP das categorias especiais devem ser proporcionais em razão de interesse público significativo. No art. 7º, § 3º, da LGPD, estabelece-se que o UDP deve ocorrer à luz do interesse público; e no art. 23 define-se esse interesse como um dos aspectos a que a AP deve ater-se no UDP. O interesse público não consta da seção da lei sobre o uso de DPS; porém, ele se depreende do enunciado do art. 11, II, b, concernente à hipótese desse uso para a execução de PPs.

3.1 Hipóteses de tratamento de dados de saúde em Portugal

Há circunstâncias específicas que demandam o UDP de saúde. O RGPD define três exceções à vedação de UDP: prestações e cuidados de saúde, saúde pública e investigação científica. Conforme a Lei nº 58/2019, que cuida de sua execução em Portugal, o RGPD orienta o procedimento de UDP de saúde dada sua sensibilidade e os riscos associados.

No RGPD, o UDP de saúde é definido¹³ relativamente: a) à medicina preventiva e do trabalho; b) ao diagnóstico médico; c) às prestações e aos cuidados de saúde; d) à gestão de sistemas de saúde; e e) à avaliação da capacidade de trabalho dos empregados. O uso de DPS de saúde funda-se também no Direito europeu e na relação jurídica com um profissional de saúde sujeito ao dever de sigilo profissional¹⁴.

A realização de consultas médicas e de tratamentos terapêuticos, o funcionamento de atividades em estabelecimentos médico-hospitalares, as avaliações efetivadas no âmbito do trabalho e a gestão de sistemas de saúde – estas são algumas das circunstâncias que compõem o panorama de UDP genéticos e de saúde definidos no art. 9º, nº 2, h, do RGPD. Consolidado como norma que tonifica direitos subjetivos (Cordeiro, 2019), o RGPD sustenta a ampliação da confiança dos pacientes na partilha de seus dados com entidades de saúde (Vukovic; Ivankovic; Hahl; Dimnjakovic, 2022).

¹³ Conforme o RGPD, art. 9º, nº 2, h, se “o tratamento for necessário para efeitos de medicina preventiva ou do trabalho, para a avaliação da capacidade de trabalho do empregado, o diagnóstico médico, a prestação de cuidados ou tratamentos de saúde ou de ação social ou a gestão de sistemas e serviços de saúde ou de ação social com base no direito da União ou dos Estados-Membros ou por força de um contrato com um profissional de saúde, sob reserva das condições e garantias previstas no nº 3” (União Europeia, 2016).

¹⁴ Conforme o RGPD, art. 9º, nº 3, os “dados pessoais referidos no nº 1 podem ser tratados para os fins referidos no nº 2, alínea h), se os dados forem tratados por ou sob a responsabilidade de um profissional sujeito à obrigação de sigilo profissional, [nos termos do Direito da UE ou dos Estados-membros] ou de regulamentação estabelecida pelas autoridades nacionais competentes, ou por outra pessoa igualmente sujeita a uma obrigação de confidencialidade ao abrigo [do Direito da UE ou dos Estados-membros] ou de regulamentação estabelecida pelas autoridades nacionais competentes” (União Europeia, 2016).

Especialmente quanto à prestação de serviços públicos de saúde, os entes da AP devem exercer suas atividades conforme o RGPD; isso significa que relatórios, diagnósticos, prontuários, registros de exames e outros dados relativos a saúde devem ser salvaguardados por agentes e órgãos. No âmbito do ordenamento português, aprimorou-se a prestação de saúde como hipótese de uso de DPS definida no art. 29º da Lei nº 58/2019. Uma das principais medidas de segurança de dados no tratamento derivado das prestações e dos cuidados de saúde consiste no dever de confidencialidade que vincula a atuação dos profissionais responsáveis pelo manejo dos dados¹⁵.

O RGPD contém outro fundamento de licitude ao UDP de saúde: o interesse público¹⁶. Dentre as justificativas para esse uso está a salvaguarda contra graves ameaças transfronteiriças e a garantia de elevado nível de qualidade de segurança relacionada a prestações de saúde, medicamentos e dispositivos médicos. Nas situações em que se configura a necessidade, podem-se usar os dados de saúde, desde que se assegurem a proporcionalidade (Cordeiro, 2019), o sigilo profissional e a proteção de direitos e liberdades dos titulares de dados. O UDP para os fins da saúde pública deve decorrer do interesse público; essa ressalva não cabe, pois, quando se trata de mero interesse pessoal (Cordeiro, 2019).

A regulamentação do UDP no campo da saúde pública objetiva assegurar a PDP e seu aprimoramento, para reforçar tanto a fiabilidade dos dados quanto a confiança no seu compartilhamento (Taylor, 2015). Não obstante, o UDP para os fins de saúde pública enfrenta desafios próprios. No início da crise sanitária decorrente da Covid-19, houve preocupação relativa à necessidade de equilíbrio entre a PDP de saúde dos usuários e sua utilização para os fins da saúde pública (McLennan; Celi; Buyx, 2020). Com fundamento na ramificação da saúde pública correlata à grave ameaça transfronteiriça, o UDP de saúde tornou-se essencial para a compreensão do ciclo e das taxas de transmissão da doença. A coleta, a análise e a circulação de dados, como os números e as estatísticas referentes ao número de infectados e recuperados, foram decisivos para a elaboração de PPs de enfrentamento do vírus.

Entretanto, em Portugal houve algum nível de intercorrência na PDP de saúde durante a pandemia: com base em informações fornecidas por autarquias locais, meios tradicionais de comunicação divulgaram dados que podiam identificar pessoas infectadas (inclusive crianças), cuja vida privada foi afetada, o que produziu o registro de solicitações de análise da temática pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), entidade administrativa responsável pelo controle e pela fiscalização do cumprimento do RGPD. Com fundamento

¹⁵ Lei nº 58/2019, art. 29º, nºs 2 e 5: “Nos casos previstos nas alíneas h) e i) do nº 2 do artigo 9º do RGPD, o tratamento dos dados previstos no nº 1 do mesmo artigo deve ser efetuado por um profissional obrigado a sigilo ou por outra pessoa sujeita a dever de confidencialidade, devendo ser garantidas medidas adequadas de segurança da informação. [...] O dever de sigilo referido no número anterior é também aplicável a todos os titulares de órgãos e trabalhadores que, no contexto do acompanhamento, financiamento ou fiscalização da atividade de prestação de cuidados de saúde, tenham acesso a dados relativos à saúde” (Portugal, 2019).

¹⁶ Conforme o RGPD, art. 9º, nº 2, i: “Se o tratamento for necessário por motivos de interesse público no domínio da saúde pública, tais como a proteção contra ameaças transfronteiriças graves para a saúde ou para assegurar um elevado nível de qualidade e de segurança dos cuidados de saúde e dos medicamentos ou dispositivos médicos, com base no direito da União ou dos Estados-Membros que preveja medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos e liberdades do titular dos dados, em particular o sigilo profissional” (União Europeia, 2016).

no impacto negativo e desproporcional para a intimidade e a vida privada, uma orientação da CNPD assinalou a inviabilidade de se divulgarem dados pessoais com a identificação de indivíduos infectados. Essa orientação vedou a divulgação de dados de saúde relativos à contaminação no caso de número reduzido de infectados numa circunscrição territorial com baixos números populacionais, onde era maior a facilidade de identificação (Comissão Nacional de Proteção de Dados, 2020).

Esse caso demonstra que a efetivação da saúde pública num cenário de gravidade excepcional deve compreender as outras bases da PDP. O princípio da necessidade, por exemplo, norteia o UDP sobretudo quanto à efetivação da saúde pública, bem como os outros princípios gerais de PDP, como o da minimização dos dados (Monge, 2022), o qual prescreve a compatibilidade entre a coleta dos dados necessários e o alcance da finalidade pretendida. Porém, de acordo com o RGPD, a hipótese de UDP de saúde refletida pelas investigações de natureza científica, histórica ou estatística¹⁷ deve basear-se na necessidade de elaboração de arquivos de interesse público. Portanto, a norma explicita a imprescindibilidade do interesse público para o UDP nas situações relacionadas à saúde pública e à investigação científica.

O RGPD demonstra ser possível desenvolver investigações científicas sem violar dados sensíveis, com o fim de garantir resultados científicos seguros em termos não somente de pesquisa, mas também de PDP utilizados para isso. O texto do RGPD, assim, equilibra os direitos e interesses das partes envolvidas com as condutas associadas aos resultados que se podem alcançar por meio da pesquisa em saúde (Hallinan, 2021).

A pandemia de Covid-19 demonstrou a relevância dos dados de saúde para as demandas relacionadas à saúde pública e ao impacto das investigações científicas. Naquela conjuntura de crise, o UDP tornou-se essencial ao enfrentamento dos efeitos da disseminação do vírus (Monge, 2023). A utilização de todo o acervo de dados alicerçou-se nas hipóteses de UDP concernentes à saúde pública e à investigação científica, destinadas a consolidar o interesse público envolvido na questão; os dados de saúde foram decisivos para o monitoramento dos efeitos da doença e para a elaboração de PPs eficazes para aquele enfrentamento.

3.2 Hipóteses de tratamento de dados de saúde no Brasil

Assim como o faz o RGPD, a LGPD insere os dados de saúde numa categoria especial, com o fim de atribuir-lhes a condição de DPS. Ao dispor sobre eles no art. 11, a lei inclui os dados de saúde e consolida o consentimento livre e informado como hipótese geral para seu uso. Nos arts. 7º, VIII, 11, II, f, e 13, a LGPD considera a saúde pública, a tutela da saúde

¹⁷ Conforme o RGPD, art. 9º, nº 2, j: “Se o tratamento for necessário para fins de arquivo de interesse público, para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89º, nº 1, com base no direito da União ou de um Estado-Membro, que deve ser proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e prever medidas adequadas e específicas para a defesa dos direitos fundamentais e dos interesses do titular dos dados” (União Europeia, 2016).

e a pesquisa científica como circunstâncias que ensejam o UDP, independentemente do consentimento do seu titular.

Ao sustentar o UDP no caso em que alguém demanda serviços e procedimentos realizados por profissionais da área, a tutela da saúde tem viés pessoal, pois corresponde aos interesses de prevenção e recuperação de uma pessoa. Diferentemente, a saúde pública volta-se para os interesses coletivos; ela sustenta o UDP de saúde para os fins de execução de PPs que alcançam grupos e recortes sociais; assim, o fundamento do uso de DPS não é de natureza individual. Conforme o art. 13 da LGPD, os estudos e as pesquisas científicas justificam o UDP associado ao interesse público para objetivos que repercutem em toda a sociedade, como o registro de estatísticas sobre a transmissibilidade, incidência ou mortalidade de certa doença.

Os estudos fundados na saúde pública e no interesse público instruem os procedimentos de elaboração de PPs, com a finalidade de tornar precisas e eficazes as atuações administrativas de PDP. A hipótese de UDP de saúde para os fins de pesquisas científicas, entretanto, deve oferecer aos titulares dos dados garantias a seus direitos – tais como a *anonimização* ou a *pseudonimização* dos dados, sua manutenção em ambiente seguro e a atenção aos padrões éticos de pesquisa –, conforme o art. 13 da LGPD. Ademais, em definição ligeiramente distinta do conceito de *interesse público* no RGPD, no art. 11, II, *b*, da LGPD estabelece-se o UDP para os fins de execução de PPs para tornar viável o uso compartilhado de dados necessários ao interesse público.

Muito embora revelem aspectos privados, os dados de saúde integram um conjunto de informações essenciais ao bem comum e à compreensão de padrões coletivos numa sociedade (Aragão; Schiocchet, 2020). Nessa perspectiva, o UDP para os fins de tutela da saúde ou de saúde pública indica a valoração efetivada pelas disposições da LGPD para assegurar a proteção de interesses coletivos quando contrastados com interesse individual de privacidade dos dados. A LGPD indica essa direção ao arrolar no art. 11, II, *b*, o interesse público para a execução de PPs como hipótese de dispensa de consentimento do titular de dados, pois o interesse individual em saúde não se sobrepõe ao interesse coletivo (Botelho; Camargo, 2021). Contudo, a desnecessidade de consentimento do titular é seguida de garantias a seus direitos, como a da *anonimização* dos dados.

Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde (SUS) – responsável pela rede de atenção à saúde no Brasil – recorre ao UDP com fundamento na tutela da saúde e na saúde pública, para preservar o interesse público e as necessidades coletivas mediante a atuação rotineira de órgãos e agentes. Além disso, as hipóteses específicas de UDP de saúde combinam-se nas medidas tomadas pela AP no período pandêmico. A divulgação dos números de óbitos, de contaminados e de recuperados segundo a localização demonstra a importância do UDP para a execução de PPs e a efetivação dos direitos fundamentais à saúde e ao acesso à informação. A propósito, o Ministério da Saúde desenvolveu um portal – o Coronavírus Brasil¹⁸ – com

¹⁸ Em Painel Coronavírus (2025), podem-se verificar as informações sobre o impacto da Covid-19 no Brasil.

informações diversas sobre o impacto do vírus. Trata-se de um painel com os números relativos aos casos e aos óbitos confirmados, com as taxas de incidência e letalidade do vírus e com gráficos e recortes regionais que permitem mapear a transmissão da doença.

Nesse cenário, as hipóteses gerais e específicas que justificam o UDP consolidam o consentimento livre e esclarecido como pilar desse uso e firmam a tutela da saúde ou serviços de saúde, a saúde pública e as pesquisas científicas como justificativas legais. O consentimento e a tutela da saúde como fundamentos de natureza individual, bem como a saúde pública e os estudos científicos como hipóteses de natureza coletiva, evidenciam o peso conferido aos dados pessoais de saúde em ambos os contextos normativos.

4 O tratamento de dados de saúde pela Administração Pública

Já se mencionou que os DPS podem ser usados para a consecução de interesse público relevante¹⁹. Contudo, a simples alegação desse interesse não é suficiente para possibilitar esse uso, caso seja necessária a demonstração da imprescindibilidade da sua realização com base em suas vantagens e nos efeitos negativos no caso de ausência de tratamento (Cordeiro, 2022). O RGPD confere ao interesse público a posição de duplo fundamento de licitude do UDP: por um lado, a necessária conexão do interesse público com as hipóteses de UDP em razão de saúde pública ou investigação científica; e, por outro, o interesse público significativo que torna viável a utilização de DPS, inclusive os de saúde. Como se afirmou, dado o objetivo de executar PPs definido no art. 11, II, b, da LGPD, o interesse público é essencial para se usarem DPS, e isso repercute no texto da LGPD, que a partir do art. 23 apresenta uma seção específica para orientar o UDP pela AP.

Em ambos os ordenamentos, o UDP pela AP recebe atenção especial e vincula ao interesse público e à finalidade pública a atuação administrativa no UDP. Isso significa que ela deve realizar-se com retidão e evitar o desvio de finalidade, especialmente no uso de DPS. Por conseguinte, a esse uso devem corresponder certas garantias aos titulares, tais como a harmonia entre a coleta de dados e a finalidade do tratamento, e conformar essa coleta aos princípios da adequação e da necessidade. Na prática administrativa portuguesa e brasileira, o UDP assenta-se no interesse público.

4.1 A experiência portuguesa

É rica a experiência portuguesa relacionada ao UDP. Destinado à consecução do interesse público relacionado à saúde pública e à investigação científica com finalidade estatística, o

¹⁹ Conforme o RGPD, art. 9º, g: “Se o tratamento for necessário por motivos de interesse público importante, com base no direito da União ou de um Estado-Membro, que deve ser proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e prever medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos fundamentais e os interesses do titular dos dados” (União Europeia, 2016).

Sistema Nacional de Saúde (SNS) mantém em seu sítio eletrônico tabelas e relatórios com dados de saúde oriundos do monitoramento de enfermidades²⁰.

Satisfaz-se, assim, o princípio da publicidade e da transparência inerentes à atividade administrativa; e isso não é diferente em relação aos dados de saúde, tratados sob ressalvas à vedação ao uso definidas no RGPD. A transparência diz respeito aos DPS de saúde coletados para se produzirem estatísticas no âmbito da atuação do SNS; para isso, esses dados são *anonimizados*, tratados com fins estatísticos e então divulgados para o acesso de toda a população.

Essas estatísticas revelam, por localidade, o número de utentes acometidos por comorbidades e enfermidades, bem como a porcentagem em comparação com outras unidades de saúde dispersas no território português. As tabelas e os relatórios estatísticos podem ser verificados tanto nos programas de acompanhamento de diabetes, hipertensão ou síndrome gripal, quanto nos rastreios oncológicos, nas consultas médicas ou nas intervenções cirúrgicas.

A AP deve assegurar a harmonia do modelo virtual relativo a saúde por meio de sistemas que interconectem informações comumente separadas e dispersas (Cavet, 2023), com as finalidades de prestar atendimento adequado e reforçar o papel da saúde pública à luz do interesse público. Os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) são a entidade responsável pela partilha de informações entre plataformas e aplicativos, como a Prescrição Eletrônica Médica ou o Sistema de Cuidados de Saúde Hospitalares.

Existe uma plataforma específica de integração local dos SPMS para a *interoperabilidade* dos sistemas – a Local Interoperability Gateway (Light)²¹. Além disso, um aplicativo de serviços digitais do SNS – o SNS24, destinado ao utente – permite aceder a vários serviços como boletim de vacinas, teleconsulta, solicitação de medicação habitual, consulta a exames e receitas médicas, cartão de doenças raras, histórico de profissionais que tiveram acesso às informações do usuário e uma calculadora que mede risco de diabetes²². Por sua vez, o Portal do Utente fornece acesso a serviços como agendamento de exames, registros de receitas médicas, consulta a lista de espera de cirurgia, autodeclaração de doença (que justifica ausências laborais de até três dias) e o registro dos profissionais que acederam ao prontuário do utente²³. Outro aspecto relacionado ao UDP de saúde é direito de acesso à

20 Podem-se verificar os DPS de saúde do SNS na aba Transparência (c2026).

21 Podem-se verificar as informações acerca das plataformas de tecnologia e comunicação vinculadas ao SPMS em Tecnologias [...] (c2025).

22 Podem-se verificar as informações relativas à aplicação no sítio eletrônico do SNS (Serviço [...], c2026).

23 Ver Portal do Utente (2025).

informação (como dados clínicos²⁴, resultados de exames e diagnósticos²⁵) com fundamento no art. 17º, nº 2, da Lei nº 58/2019, e no art. 3º, nº 1, da Lei nº 12/2005 (*Lei de informação genética e informação pessoal de saúde*).

Entretanto, há casos em que o acesso à informação é negado por órgãos da AP, como centros hospitalares e unidades locais de saúde. Por motivos diversos, órgãos administrativos obstam o acesso ao conjunto de dados de saúde relacionados aos usuários²⁶ ou aos seus familiares – falecidos ou não. Quem se sente lesado pela negativa da AP de acesso à informação encaminha a demanda à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (Cada), que emite parecer acerca do caso. Dentre as principais demandas analisadas pela Cada constam os pedidos de acesso a dados de familiares – como filhos que solicitam prontuários de pais. Tais requerimentos de informações ocorrem: a) com o propósito de se conhecer o histórico familiar de saúde²⁷; b) com fins judiciais (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, 2022a, 2022b, 2024f); ou c) devido a questões relacionadas a contratos de seguro (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, 2023a, 2023b, 2024c). Em vários pareceres emitidos na última década, a Cada tem autorizado o acesso a dados de terceiros, com base na Lei nº 58/2019 e na legislação aplicável. Nesse cenário, é grande o UDP de saúde pela AP portuguesa, e ele se conforma aos fundamentos de licitude estabelecidos no RGPD.

4.2 A experiência brasileira

O Sistema Único de Saúde (SUS) atende a cerca de 190 milhões de pessoas; isso significa que em torno de 80% dos cidadãos dependem exclusivamente dele, que hoje ultrapassa dois bilhões de atendimentos por ano²⁸. Toda a população brasileira, porém, utiliza os serviços

²⁴ Lei nº 58/2019, art. 17º, nº 2: “Os direitos previstos no RGPD relativos a dados pessoais de pessoas falecidas, abrangidos pelo número anterior, nomeadamente os direitos de acesso, retificação e apagamento, são exercidos por quem a pessoa falecida haja designado para o efeito ou, na sua falta, pelos respetivos herdeiros” (Portugal, 2019).

²⁵ Lei nº 12/2005 (*Lei de informação genética e informação pessoal de saúde*), art. 3º: “1 - A informação de saúde, incluindo os dados clínicos registados, resultados de análises e outros exames subsidiários, intervenções e diagnósticos, é propriedade da pessoa, sendo as unidades do sistema de saúde os depositários da informação, a qual não pode ser utilizada para outros fins que não os da prestação de cuidados e a investigação em saúde e outros estabelecidos pela lei. 2 - O titular da informação de saúde tem o direito de, querendo, tomar conhecimento de todo o processo clínico que lhe diga respeito, salvo circunstâncias excepcionais devidamente justificadas e em que seja inequivocamente demonstrado que isso lhe possa ser prejudicial, ou de o fazer comunicar a quem seja por si indicado. 3 - O acesso à informação de saúde por parte do seu titular, ou de terceiros com o seu consentimento, é feito através de médico, com habilitação própria, escolhido pelo titular da informação” (Portugal, [2016]).

²⁶ Sobre as solicitações de informações acerca dos utentes, a Cada tem sido favorável ao acesso à informação genética e de saúde, conforme os pareceres nºs 58/2024, 177/2024 e 128/2024 (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, 2024b, 2024d, 2024g).

²⁷ Sobre as solicitações de informações referentes ao histórico familiar por familiares ou herdeiros, a Cada tem sido favorável ao fornecimento de acesso à informação genética e de saúde, conforme o Parecer nº 45/2024 (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, 2024a). No mesmo sentido são os pareceres nºs 407/2023, 196/2017, 61/2017 e 132/2024 (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, 2017a, 2017b, 2023a, 2024e).

²⁸ De acordo com informações do Ministério da Saúde (Maior [...], [2022]).

do SUS, em especial a vacinação e o tratamento de enfermidades que demandam controle vinculado à saúde pública.

Nesse contexto, a Rede Nacional de Dados de Saúde (RNDS) é uma plataforma que sustenta a *interoperabilidade* dos sistemas de saúde, com modelos clínicos de natureza informacional e computacional para a utilização dos profissionais vinculados ao UDP genéticos e de saúde²⁹. A RNDS promove a conexão entre sistemas relacionados a saúde, com o fim de viabilizar: a) o controle de doenças transmissíveis; b) o adequado acompanhamento do paciente; c) a melhoria nos registros, nos atendimentos e nas ofertas de serviços; e d) a inovação, em especial pelo uso de *telessaúde* e de outras tecnologias emergentes³⁰. A *interoperabilidade* dos sistemas e das plataformas de fluxo permite acessar dados encaminhados de qualquer lugar do Brasil, o que facilita o atendimento. Além disso, há o DataSUS, uma plataforma desenvolvida pelo departamento de informática do SUS que amplia o acesso a informações de saúde conectadas com estatísticas demográficas³¹, resultantes do UDP *anonimizados*. Eles podem ser acessados por qualquer pessoa e são relevantes para a elaboração de PPs nos níveis federal, estadual ou municipal e para as investigações científicas relacionadas com a saúde.

Por sua vez, o aplicativo Meu SUS Digital³², destinado à experiência do paciente, consolida uma área exclusiva relacionada ao consentimento do UDP pelos serviços de saúde prestados pela AP, dividida em: a) não consentimento; b) consentimento geral; e c) consentimento específico. Com base na alternativa de consentimento específico, é possível registrar a opção pelo atendimento de certo médico mediante a adoção do número da sua identidade profissional para a autorização de acesso aos dados do usuário. O Meu SUS Digital registra um histórico de acesso aos dados do paciente, em que constam: a) as informações dos profissionais que incluíram e acessaram os dados; b) o propósito de garantir transparência ao fluxo de dados relativos à saúde do paciente; e c) informações relacionadas a vacinação, agendamento de exames, acesso a resultados, registro de medicamentos recebidos ou inscrição em programas como os de dignidade menstrual, que oferecem gratuitamente absorventes higiênicos.

5 Portugal e Brasil: desafios e riscos comuns

O UDP enfrenta múltiplos riscos e desafios, que se ampliam quando se trata de dados de saúde, em virtude da sensibilidade que lhes é inerente. Examinam-se aqui alguns desses desafios e riscos para a AP de Portugal e do Brasil.

²⁹ Conforme informações do *Guia RNDS* ([2026]).

³⁰ Podem-se verificar os pilares da atividade vinculada a RNDS em Rede [...] ([2026]).

³¹ Podem-se verificar informações e estatísticas de saúde em todo o País em DataSUS (Acesso [...], [2024]).

³² Conforme o sítio eletrônico do aplicativo Meu SUS Digital (Política [...], [2025]).

5.1 O uso secundário de dados de saúde

O princípio da finalidade vincula o UDP a objetivos específicos, com o intento de obstar o uso secundário de dados, nomeadamente os DPS. A problemática agrava-se quando o conjunto de dados de saúde é de difícil coleta ou de elevada relevância, já que esse princípio inviabilizaria o uso secundário desses dados. No entanto, os ordenamentos jurídicos português e brasileiro fornecem respostas para a questão dessa dissonância com a finalidade original.

Em Portugal, o UDP com fins diferentes dos estabelecidos no momento da coleta pode ser realizado por entidades públicas, desde que atenda ao interesse público, conforme o art. 23º da Lei nº 58/2019. O art. 6º, nº 4, do RGPD autoriza o uso secundário de dados pessoais nos casos de conexão entre a finalidade original e a finalidade secundária, e de consonância entre os contextos anterior e posterior em que os dados foram coletados; isso reforça a necessidade de se assegurar a proteção dos interesses do usuário.

Em contrapartida, a solução encontrada no Brasil para transpor a barreira que o princípio da finalidade pode impor ao uso secundário de DPS foi estabelecida pela LGPD. Seu art. 7º, § 3º, estabelece que o UDP de acesso público deve observar a finalidade, a boa-fé e o interesse público, ao passo que o art. 7º, § 7º, permite o uso secundário de dados pessoais coletados em razão de interesse público, desde que se salvaguardem os direitos do titular e se preservem os objetivos legítimos e específicos do UDP, de acordo com o princípio da adequação disposto no art. 6º, II. Ao considerar o UDP para os fins de execução de PPs definida no art. 26 da LGPD, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) publicou um guia sobre o UDP destinado à AP; quanto ao tema do uso secundário, ele recomenda a avaliação do contexto da coleta, da compatibilidade entre a finalidade original e o tratamento posterior, da natureza dos dados, das expectativas dos seus titulares relativas à proteção de seus direitos e ao interesse público (Landerdahl; Maiolino; Barbosa; Carvalho, 2023).

Desse modo, ambas as regulamentações alcançaram respostas para a problemática do uso secundário de dados, em particular os relacionados a saúde. As soluções portuguesa e brasileira são similares, pois chamam atenção para a correspondência entre a finalidade original e a nova e para a harmonia entre os contextos que justificam o UDP e a proteção de direitos do titular. Elas atribuem peso diferenciado ao interesse público, o que torna viável o uso secundário de dados de saúde.

5.2 O desvio de finalidade

Quando se levam em conta as estruturas dos sistemas públicos de saúde, um desafio comum às experiências portuguesa e brasileira é conservar a retidão e a ética na atuação administrativa relativa ao UDP de saúde. Como qualquer ação da AP, o UDP é passível de desvio de finalidade, o qual ocorre quando um órgão ou agente público viola os DPS dos titulares. Esse é o caso, por exemplo, do agente público que detém credenciais de acesso a

dados e que as utiliza para obter informações relativas à saúde de alguém. Trata-se de uma conduta antiética com o fim de satisfazer a interesses privados ou a interesses públicos alheios ao objetivo de sua atuação (Sousa; Matos, 2008).

Como a coleta e o UDP devem relacionar-se com a finalidade pretendida, o desvio de finalidade funda-se em razão diversa para a recolha de dados para o UDP – ou seja, desconforme com seu objetivo e com a legislação. A atuação da AP relacionada aos dados de saúde deve assentar-se nos princípios da boa-fé e da tutela da confiança, pois os cidadãos esperam que seus dados sejam de fato usados para finalidades legítimas. Conforme o princípio da boa-fé, essa atuação deve basear-se na lealdade (Moncada, 2010), na retidão, na honestidade e na seriedade; por outro lado, os particulares devem agir conforme a boa-fé ao estabelecerem vínculos com a AP (Lopes, 2011).

No cenário caracterizado pela confiança há um comportamento anterior da AP que promove as expectativas do particular de que a atuação administrativa se conformará ao que previamente se determinou (Merusi, 2001), sem alterações drásticas ou repentinas. A tutela da confiança do indivíduo materializa-se no ato da AP que desencadeia a convicção de que a conduta administrativa seguirá um padrão estabelecido (González Pérez, 1999); a boa-fé e a tutela da confiança incidem no âmbito da AP ao comporem a estrutura de PDP, sobretudo os de saúde. A boa-fé sustenta a lealdade da atividade administrativa no UDP e reforça as bases de conformidade e integridade em todas as etapas de sua realização. E, como a boa-fé implica os particulares, os dados fornecidos por eles devem ser autênticos e verazes, para que se assegure o UDP fidedignos.

A boa-fé na atividade administrativa, associada aos dados de saúde, reforça as camadas de proteção contra eventuais desvios de finalidade ao vedar o indevido UDP. Como a tutela da confiança também envolve as expectativas do cidadão de que o UDP de saúde se converterá em benefício para si ou para a coletividade, a materialização do desvio de finalidade acarreta prejuízos à sua privacidade e aos cuidados voltados à sua saúde. O desvio de finalidade evidencia falhas de segurança da informação, aumenta o grau de vulnerabilidade dos mecanismos de PDP e amplia as chances de violação e vazamento de dados. Por isso, é necessário que o UDP de saúde se adéque à legislação, aos princípios que orientam a atividade administrativa e aos princípios que regem a PDP.

5.3 Práticas discriminatórias

No atual contexto de avanço exponencial da tecnologia, um enorme desafio tem desencadeado estudos em diversos campos do conhecimento: a reprodução de discriminações sociais por máquinas. Na esfera jurídica, a análise apoia-se nos vieses relacionados às percepções humanas que elas reproduzem, tais como: a) o reconhecimento facial e biométrico; b) as ofertas de produtos e serviços; ou c) as medidas de segurança pública que demandam atenção diferenciada. Os vieses que permeiam os dados utilizados para alimentar o funcionamento

das máquinas têm natureza histórica, social ou racial e apresentam tendências relativas a medidas, amostras, exclusões ou associações (Arowosegbe, 2023)³³.

As enfermidades correspondem fatores de discriminação, potencializados por ferramentas de alta tecnologia que permitem o conhecimento profundo de fatores de risco e de hábitos pessoais; dentre os problemas relacionados aos DPS estão os riscos inerentes a um quadro de saúde mental baseado em postagens nas redes sociais (Shaw; Sekalala, 2023). Além disso, há o risco de que a UDP realizada mediante essas ferramentas exclua grupos sociais já em seu desenho – o chamado *exclusionary design* (Shaw; Sekalala, 2023). Os vieses derivados dos dados de saúde revelam não só tendências reproduzidas por seres humanos (e não apenas por máquinas), mas também práticas discriminatórias em que se usa informação sobre a genética ou a saúde de alguém para promover exclusões fundadas em condições hereditárias ou de sanidade – como no caso de pessoas com certas deficiências ou das que superaram uma condição grave de saúde e encontram óbices para celebrar contratos de seguros, em vista dos obstáculos decorrentes do seu estado de saúde no passado.

Em virtude desses desafios, a Lei nº 75/2021 regula em Portugal o acesso ao crédito e aos seguros de saúde por quem tenha superado ou mitigado graves condições de saúde ou deficiência. Ela proíbe: a) a discriminação (e estabelece o direito ao esquecimento³⁴); b) a exclusão de garantias de contrato de seguro; e c) o aumento dos valores relativos ao seguro, de acordo com os prazos assinalados em suas disposições. Por outro lado, as informações de saúde em escalas mais amplas tornariam possível delinear o perfil populacional e promover práticas discriminatórias derivadas da saúde, da localidade, da etnia, da nacionalidade. O acesso a esses dados sem camadas de segurança pode acarretar enormes prejuízos, mas o desenho de perfis populacionais de saúde fundado na licitude da investigação científica pode produzir uma valiosa base de dados *anonimizados* acessível a qualquer interessado.

Em Portugal, o Plano Nacional de Saúde, desenvolvido no âmbito da Direção-Geral de Saúde, consolida dados relacionados à saúde da população, tais como: a) porcentagens de incidência de doenças a cada 100 mil habitantes; b) informações sobre natalidade e mortalidade; e c) a análise de fatores determinantes do estado de saúde atual da população (Plano [...], 2021). No Brasil, o Ministério da Saúde publica periodicamente relatórios sobre a incidência

³³ Entretanto, parcela considerável dos estudos diz respeito essencialmente aos vieses repercutidos pelas máquinas, sobretudo em relação à inteligência artificial, mediante o *machine learning* e o *deep learning*. Essa menção é oportuna, embora não se relacione diretamente com os temas abordados neste trabalho.

³⁴ Lei nº 75/2021, art. 3º: “1 - As pessoas que tenham superado ou mitigado situações de risco agravado de saúde ou de deficiência têm, na qualidade de consumidor, direito ao esquecimento na contratação de crédito à habitação e crédito aos consumidores, bem como na contratação de seguros obrigatórios ou facultativos associados aos referidos créditos, garantindo que: a) Não podem ser sujeitas a um aumento de prémio de seguro ou exclusão de garantias de contratos de seguro; b) Nenhuma informação de saúde relativa à situação médica que originou o risco agravado de saúde ou a deficiência pode ser recolhida ou objeto de tratamento pelas instituições de crédito ou seguradores em contexto pré-contratual. 2 - Nenhuma informação de saúde relativa à situação de risco agravado de saúde ou de deficiência pode ser recolhida pelas instituições de crédito ou seguradores em contexto pré-contratual desde que tenham decorrido, de forma ininterrupta: a) 10 anos desde o término do protocolo terapêutico, no caso de risco agravado de saúde ou deficiência superada; b) Cinco anos desde o término do protocolo terapêutico, no caso de a patologia superada ter ocorrido antes dos 21 anos de idade; c) Dois anos de protocolo terapêutico continuado e eficaz, no caso de risco agravado de saúde ou deficiência mitigada” (Portugal, 2021, p. 5).

de algumas enfermidades, com recortes associados a variáveis como região, faixa etária, etnia e sexo biológico. Os *Boletins epidemiológicos*³⁵ abordam infecções como Zika, malária e doença de Chagas, além de outras circunstâncias que afetam a saúde, como a obesidade, os acidentes com animais peçonhentos ou as lesões autoprovocadas.

Nesse cenário, os dados de saúde são decisivos: se, por um lado, podem promover condutas discriminatórias alicerçadas em condições hereditárias ou de saúde, por outro, sua adequada utilização oferece informações significativas para pesquisas, para a elaboração de PPs e para a definição de hábitos com potencial de mitigar fatores de riscos comportamentais e ambientais. Também é relevante uma governança de dados que se conforme às demandas específicas de certos segmentos sociais e que considere o valor da base de dados de saúde – em especial quanto aos danos que se podem produzir com o uso de DPS em desfavor de grupos historicamente vulneráveis (Shaw; Sekalala, 2023). Ambas as experiências procuram minimizar os riscos de discriminação em razão do estado de saúde, por meio da *anonimização* de dados para os fins de estudos científicos e do UDP de saúde para finalidades públicas.

5.4 Ataques cibernéticos e violação de dados

Os ataques cibernéticos violam dados pessoais e estão entre as principais ameaças num contexto de acelerado avanço da tecnologia. Dotado de uma pluralidade de usos e funções, o ciberespaço alcança o lazer, o conhecimento técnico e acadêmico, o mundo do trabalho e dos negócios (Elias, 2019) – e é terreno fértil para a captura de dados pessoais.

O impacto é ainda maior quando se trata de DPS, como os genéticos e os de saúde, pois sua inerente sensibilidade pode resultar em prejuízos incalculáveis aos titulares e aos seus direitos nos casos de violação e captura de dados. Os *cyberattacks* aos sistemas de saúde vinculados aos Estados ocorrem todos os dias; daí existirem sistemas de segurança da informação para neutralizá-los. Dentre as medidas que reforçam essa segurança está a promoção da *literacia digital* para se aperfeiçoar a compreensão dos aplicativos, dos sistemas informáticos de saúde, da sua utilização e dos direitos associados, como forma de garantir o pleno exercício do direito à saúde (Monge, 2021).

Quanto à ocorrência de ataques informáticos ao setor³⁶, o sítio eletrônico dos SPMS em Portugal divulga informações cruciais sobre o tema; são alertas, descrições de ferramentas

³⁵ Em Boletins [...] ([2026]), pode-se acessar o conteúdo dos boletins epidemiológicos produzidos pelo Ministério da Saúde do Brasil.

³⁶ A propósito, nos últimos anos em Portugal alguns hospitais, o Instituto Nacional de Emergência Médica (Inem), a Direção-Geral de Saúde e a Faculdade de Farmácia da Universidade de Lisboa foram alvos de ataques cibernéticos que pretendiam violar dados pessoais; entretanto, os revestimentos de segurança integrados aos sistemas de cada órgão foram suficientes para conter o risco de violação de dados genéticos e de saúde, embora em certos casos as consultas e os exames tenham sido paralisados até o restabelecimento dos sistemas de informação. E entidades de saúde brasileiras – como hospitais, o Instituto Nacional do Câncer e o Ministério da Saúde – também foram alvos de ataques cibernéticos que violaram dados de saúde de milhões de pacientes e provocaram a lentidão e a suspensão dos atendimentos (Comunicado [...], 2022; Bento, 2022; Caires, 2023; Instituto Nacional de Emergência Médica, 2022; Direção-Geral [...], 2023; Séneca; Franco; Dinis, 2023; Ataque [...], 2024; Abdala, 2024; Ataque [...], 2021).

maliciosas e de medidas de segurança para contê-las (Alertas [...], c2025). No Brasil, o Ministério da Saúde (Brasil, 2020) inclui a segurança dos dados entre os aspectos que podem ser aprimorados no âmbito da *Estratégia de saúde digital para o Brasil 2020-2028*. São iniciativas simples, que, conectadas à *literacia* digital, podem contribuir para o conhecimento das ameaças cibernéticas aos dados. Desse modo, a PDP de saúde depende de a AP desenvolver programas e mecanismos capazes de assegurar que os cidadãos compreendam os aplicativos e outras ferramentas de alta tecnologia relativas a dados pessoais. A medida pode reforçar consideravelmente a segurança ao propiciar a compreensão tanto do funcionamento de meios digitais quanto da forma como se deve proceder num contexto de saúde digitalizado.

Há riscos de eventuais vazamentos de dados decorrerem mais de falhas internas da entidade do que de ataques cibernéticos (Yuan; Li, 2019); por isso, é essencial realizar treinamentos regulares para aprimorar as habilidades de profissionais relativas à PDP de saúde. Também é indispensável contratar profissionais qualificados para as posições-chave na organização relacionadas essa proteção, em particular quanto à elaboração, ao aconselhamento e ao monitoramento de medidas associadas a isso (Yuan; Li, 2019) – o que significa agregar não apenas especialistas em PDP habituados a lidar com dados de saúde.

Para os ocupantes de posições-chave no âmbito da PDP manterem elevados níveis de conhecimento, a entidade deve promover cursos regulares de formação e de aprimoramento das capacidades associadas à PDP e ao adequado UDP de pacientes, em especial as tarefas de atendimento ao interesse público e de prestação adequada de serviços de saúde. Além disso, no âmbito das entidades da área, a obrigação de sigilo liga-se à atividade desenvolvida por todos os profissionais com acesso às informações genéticas ou de saúde, a fim de caracterizar segredo coletivo (Monge, 2023). Uma das principais medidas é a confidencialidade, cujos parâmetros devem ser periodicamente revisitados para ampliar as camadas de PDP.

Para conter ou mitigar as consequências de ataques cibernéticos, podem ser eficazes outras ações preventivas, tais como: a) a análise de riscos; b) a definição de protocolos de segurança em caso de tentativas de violação de dados; c) a criação de canais de queixa ou de denúncia para violações relacionadas ao conjunto de dados de saúde; d) a avaliação das medidas de segurança da informação; e e) a manutenção da atividade – seja do ente privado, seja da AP (Mantalero; Vaciago; Esposito; Monte, 2020). É crucial, pois, que sempre se atualizem as camadas de segurança e se mantenham íntegros tanto os sistemas de tratamento quanto o conjunto de dados.

O desafio para o qual Portugal e o Brasil não encontraram uma solução está na insegurança acarretada por ataques cibernéticos e pela violação de dados. Todavia, no âmbito dos dois sistemas públicos de saúde, o tema tem sido objeto de iniciativas que intentam minimizar esses riscos.

6 Conclusão

Com esteio nas experiências portuguesa e brasileira, este trabalho analisou a atuação da AP no UDP de saúde e examinou tanto os aspectos congruentes quanto os discrepantes. Dessa análise depreende-se que ambas as experiências apresentam mais pontos de similaridade que de distinção, dado que suas regulamentações mantêm relação de proximidade, devida à influência do RGPD sobre a LGPD.

O RGPD veda o UDP de saúde e estabelece exceções que viabilizam sua realização, ao passo que a legislação brasileira permite o UDP desde que satisfeitos alguns parâmetros. Embora o resultado seja o mesmo em termos de viabilidade de UDP de saúde, a técnica legislativa escolhida pelo RGPD transmite a mensagem de maior restrição para efetivar o UDP de saúde em comparação com a LGPD, a qual permite o uso condicionado de tais dados. No entanto, as hipóteses de UDP de saúde são idênticas nos dois atos normativos; há uma hipótese de natureza geral, que se reflete no consentimento livre e informado, e as hipóteses de natureza específica, como a atenção à saúde pública e as pesquisas científicas. As normas europeia, portuguesa e brasileira ressaltam o interesse público como fundamento de licitude de UDP de saúde independentemente do consentimento de seus titulares.

As dinâmicas estabelecidas no âmbito dos dois sistemas públicos denotam uma crescente digitalização dos meios que conectam o usuário ao atendimento à saúde pública e que lhe oferecem ferramentas destinadas a tornar mais prática, confortável e segura a sua experiência. Os desafios vividos por Portugal e Brasil são similares num ambiente digital globalizado, como a vulnerabilidade dos sistemas de segurança a ataques cibernéticos ou a possibilidade de práticas discriminatórias fundadas em informações sobre a saúde dos titulares de DPS. Há obstáculos ao adequado exercício da atividade administrativa, e eles não são exclusivos de um ordenamento jurídico: a ocorrência de desvio de finalidade no UDP afeta a AP de ambos os países. Para o desafio do uso secundário de dados de saúde, porém, as regulamentações portuguesa e brasileira encontram soluções que promovem a inovação tecnológica e o desenvolvimento científico, sem se desconectarem da PDP.

Constatam-se, pois, avanços na PDP de saúde manejados pela AP de Portugal e do Brasil. Ainda que seja necessário aprimorar essa proteção, o progresso das estruturas geridas por elas é considerável e virtualmente alcança todos os cidadãos desses países.

Referências

ABDALA, Vitor. Ataque hacker prejudica atendimento no Instituto Nacional de Câncer. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 30 jan. 2024. Saúde. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2024-01/ataque-hacker-prejudica-atendimento-no-instituto-nacional-de-cancer>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ACESSO à informação. [Brasília, DF]: DATASUS, [2024]. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/acesso-a-informacao/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ALERTAS e segurança. [Lisboa]: Ministério da Saúde, c2025. Disponível em: <https://www.spms.min-saude.pt/alertaseseguranca/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

ARAGÃO, Suélyn Matos de; SCHIOCCHET, Taysa. Lei Geral de Proteção de Dados: desafio do Sistema Único de Saúde. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 692-708, jul./set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.29397/reciis.v14i3.2012>. Disponível em: <https://www.reciis.iciet.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/2012>. Acesso em: 6 mar. 2026.

AROWOSEGBE, Jacob O. Data bias, intelligent systems and criminal justice outcomes. *International Journal of Law and Information Technology*, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 22-45, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad017>.

ATAQUE de hackers a sistema de hospital em Indaiatuba gera lentidão nos atendimentos. *GI*, [s. l.], 11 jul. 2024. Campinas e Região. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2024/07/11/ataque-de-hackers-a-sistema-de-hospital-em-indaiatuba-gera-lentidao-nos-atendimentos.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ATAQUE hacker tira do ar site do Ministério da Saúde e o ConecteSUS. *GI*, [s. l.], 10 dez. 2021. Jornal Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/12/10/ataque-hacker-ao-site-do-ministerio-da-saude-tira-do-ar-o-conectesus.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BENTO, Helena. Hospital do Litoral Alentejo alvo de “tentativa” de ataque informático. *Expresso*, [s. l.], 26 abr. 2022. Sociedade. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2022-04-26-Hospital-do-Litoral-Alentejo-alvo-de-tentativa-de-ataque-informatico-7f0a24c7>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BOLETINS epidemiológicos. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2026]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BOTELHO, Marcos César; CAMARGO, Elimei Paleari do Amaral. A aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados na saúde. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 21, p. 1-21, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.168023>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/168023>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022*. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Informática do SUS. *Estratégia de saúde digital para o Brasil 2020-2028*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: https://bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia_saude_digital_Brasil.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

CAIRES, Marta. Serviço de Saúde da Madeira: ataque informático deixa utentes sem consultas e sem exames. *Expresso*, [s. l.], 7 ago. 2023. Sociedade. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2023-08-07-Servico-de-Saude-da-Madeira-ataque-informatico-deixa-utentes-sem-consultas-e-sem-exames-e0cee143>. Acesso em: 6 mar. 2026.

CAVET, Caroline Amadori. Saúde digital: entre os dados e o consentimento. *Lex Medicinæ: revista portuguesa de direito da saúde*, Coimbra, ano 20, n. 40, p. 21-35, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://www.centrodedireitobiomedico.org/publicacao/revista-portuguesa-de-direito-da-saude-ano-20n-40julho-dezembro-2023/1/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 45/2024*. Entidade consulente: Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E. Relator: Tiago Fidalgo de Freitas, 21 de fevereiro de 2024a. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/045.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 56/2022*. Entidade consulente: Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E. Relator: Renato Gonçalves, 17 de fevereiro de 2022a. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2022/056.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 58/2024*. Entidade requerida: Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E. Relator: João Miranda, 21 de fevereiro de 2024b. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/058.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 61/2017*. Entidade consulente: Centro Hospitalar [...]. Relator: Renato Gonçalves, 14 de fevereiro de 2017a. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2017/061.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 83/2022*. Queixosa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Entidade requerida: Agrupamento de Centros de Saúde da Amadora. Relator: João Miranda, 16 de março de 2022b. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2022/083.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 84/2024*. Entidade requerida: Hospital de Braga, E.P.E. Relator: Renato Gonçalves, 21 de fevereiro de 2024c. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/084.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 128/2024*. Entidade requerida: Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Central. Relator: Francisco Lima, 20 de março de 2024d. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/128.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 132/2024*. Entidade requerida: Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira (SESARAM). Relator: João Perry da Câmara, 20 de março de 2024e. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/132.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 139/2024*. Entidades requeridas: Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E., e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. Relatora: Fernanda Maças, 17 de abril de 2024f. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/139.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 177/2024*. Entidade requerida: Hospital de Braga, E.P.E. Relatora: Maria Cândida Oliveira, 17 de abril de 2024g. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2024/177.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 196/2017*. Entidade consulente: Hospital [...]. Relatora: Fernanda Maças, 20 de junho de 2017b. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2017/196.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 407/2023*. Queixosa: Santander Totta Seguros – Companhia de Seguros de Vida, S. A. Entidade requerida: Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E. Relatora: Maria Cândida Oliveira, 18 de outubro de 2023a. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/407.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (Portugal). *Parecer nº 424/2023*. Queixosa: Aegon Santander Portugal Vida – Companhia de Seguros de Vida, SA. Entidade requerida: Unidade de Saúde Familiar do Laranjeiro. Relator: Carlos Abreu Amorim, 22 de novembro de 2023b. Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2023/424.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Portugal). *Orientação sobre divulgação de informação relativa a infetados por Covid-19*. Lisboa: CNPD, 22 abr. 2020. Disponível em: https://www.cnpd.pt/media/4i4hmccv/orientacoes_divulgacao_informacao_infetados_covid-19.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMUNICADO Ministério da Saúde, Hospital Garcia de Horta. *Ministério da Saúde*, Lisboa, 26 abr. 2022. Disponível em: <https://www.hgo.min-saude.pt/2022/04/26/comunicado-ataque-informatico-hgo/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CORDEIRO, A. Barreto Menezes. *Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei nº 58/2019*. Coimbra: Almedina, 2022.

CORDEIRO, A. Barreto Menezes. Repercussões do RGPD sobre a responsabilidade civil. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLÍVIA, Milena Donato (coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 777-795.

DIREÇÃO-GERAL da Saúde foi alvo de ataque informático. *Diário de Notícias*, [s. l.], 28 jan. 2023. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/direcao-geral-da-saude-foi-alvo-de-ataque-informatico-15741626.html>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ELIAS, Luís. Ciberameaças e (in)segurança. *Cyberlaw by CIJIC*, Lisboa, n. 7, maio 2019. Disponível em: https://www.iuris.edu.pt/xms/files/Cyberlaw-by-CIJIC_7.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El principio generale de la buena fe en el derecho administrativo*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1999. (Monografías Civitas).

GUIA RNDS. [Brasília, DF]: Ministério da Saúde, [2026]. Disponível em: <https://rnds-guia.saude.gov.br/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

HALLINAN, Dara. A normative framework for the reconciliation of UE data protection law and medical research ethics. *Medical Law Review*, [s. l.], v. 29, n. 3, p. 446-467, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/medlaw/fwab019>.

INSTITUTO NACIONAL DE EMERGÊNCIA MÉDICA. *Comunicado*. Lisboa: INEM, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://www.inem.pt/wp-content/uploads/2023/09/2022-12-15-ATAQUE-INFORMATICO.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

LANDERDAHL, Cristiane; MAIOLINO, Isabela; BARBOSA, Jeferson Dias; CARVALHO, Lucas Borges de. *Tratamento de dados pessoais pelo poder público: guia orientativo*. Versão 2.0. Brasília, DF: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da boa-fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes*. Coimbra: Almedina, 2011. (Monografias).

MAIOR sistema público de saúde do mundo, SUS completa 31 anos. *Ministério da Saúde*, Brasília, DF, 1º nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021/setembro/maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo-sus-completa-31-anos>. Acesso em: 6 mar. 2026.

MANTELERO, Alessandro; VACIAGO, Giuseppe; ESPOSITO, Maria Samantha; MONTE, Nicole. The common EU approach to personal data and cybersecurity regulation. *International Journal of Law and Information Technology*, [s. l.], v. 28, n. 4, p. 297-328, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaab021>.

MCLENNAN, Stuart; CELI, Leo Anthony; BUYX, Alena. Covid-19: putting the general data protection regulation to the test. *JMIR Public Health and Surveillance*, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 1-4, Apr./June 2020. DOI: <https://doi.org/10.2196/19279>.

MERUSI, Fabio. Buona fede e affidamento nel diritto pubblico: il caso della “alternanza”. *Rivista di Diritto Civile*, Padova, v. 47, n. 5, p. 561-571, sett./ott. 2001.

MONCADA, Luís Cabral de. Boa-fé e tutela da confiança no direito administrativo. In: MIRANDA, Jorge (coord.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Coimbra: Coimbra Ed., 2010. v. 2, p. 573-612.

MONGE, Cláudia. Acesso à informação de saúde e à informação genética. In: FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (coord.). *Acesso à informação administrativa*. Coimbra: Almedina, 2021. p. 549-649. (Coleção ICJP/CIDP).

MONGE, Cláudia. Direito internacional dos direitos humanos e derrogações por razões de proteção sanitária: fundamentos e limites. In: DUARTE, Maria Luísa; GIL, Ana Rita; FREITAS, Tiago Fidalgo de (org.). *Direitos humanos e Estado de direito: proteção no quadro europeu e internacional*. Lisboa: AAFDL, 2022. p. 135-198.

MONGE, Cláudia. Proteção de dados e tratamento de dados de saúde: algumas questões. In: FARINHO, Domingos Soares; MARQUES, Francisco Paes; FREITAS, Tiago Fidalgo de (coord.). *Direito da proteção de dados: perspectivas públicas e privadas*. Coimbra: Almedina, 2023. p. 349-402. (Coleção ICJP/CIDP).

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18). *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v19i3.1603>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1603>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PAINEL Coronavírus. [Brasília, DF]: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PLANO nacional de saúde 2021-2030: saúde da população em Portugal. Lisboa: República Portuguesa: SNS: DGS, 2021. Disponível em: https://pns.dgs.pt/files/2023/02/PNS2021-2030_Saude-da-Populacao-em-Portugal.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

POLÍTICA de privacidade. In: MEU SUS Digital. [Brasília, DF]: Ministério da Saúde, [2025]. Disponível em: <https://meusdigital.saude.gov.br/perfil/politica-privacidade>. Acesso em: 6 mar. 2026.

POLLICINO, Oreste; DE GREGORIO, Giovanni. Constitutional law in the algorithmic society. In: MICKLITZ, Hans-W.; POLLICINO, Oreste; REICHMAN, Amnon; SIMONCINI, Andrea; SARTOR, Giovanni; DE GREGORIO, Giovanni (ed.). *Constitutional challenges in the algorithmic society*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2022. p. 3-24.

PORTAL do Utente. Lisboa: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://servicos.min-saude.pt/utente/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. *Constituição da República Portuguesa de 1976*. Lisboa: Assembleia da República, [2005]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PORTUGAL. *Decreto-lei nº 4/2015, de 7 de janeiro*. Código do Procedimento Administrativo. Lisboa: Procuradoria-Geral Regional de Lisboa, [2023]. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis. Acesso em: 6 mar. 2026.

PORTUGAL. *Lei nº 12/2005, de 26 de janeiro*. Informação genética pessoal e informação de saúde. Lisboa: Diário da República, [2016]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/12-2005-624463>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PORTUGAL. *Lei nº 58/2019, de 8 de agosto*. Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Lisboa: Diário da República, 2019. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/58-2019-123815982>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PORTUGAL. *Lei nº 75/2021, 18 de novembro*. Reforça o acesso ao crédito e contratos de seguros por pessoas que tenham superado ou mitigado situações de risco agravado de saúde ou de deficiência, proibindo práticas discriminatórias e consagrando o direito ao esquecimento, alterando a Lei nº 46/2006, de 28 de agosto, e o regime jurídico do contrato de seguro. *Diário da República*: 1ª série, Lisboa, n. 224, p. 4-8, 18 nov. 2021. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/11/22400/0000400008.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

REDE Nacional de Dados de Saúde. [Brasília, DF]: Ministério da Saúde, [2026]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/seidigi/rnds>. Acesso em: 6 mar. 2026.

SÉNECA, Hugo; FRANCO, Hugo; DINIS, David. Ciberativistas russos lançam ataque europeu. Sites da DGS e Faculdade de Farmácia atingidos. *Expresso*, [s. l.], 28 jan. 2023. Tecnologia. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/tecnologia/2023-01-28-Ciberativistas-russos-lancam-ataque-europeu.-Sites-da-DGS-e-Faculdade-de-Farmacia-atingidos-86a5d2f0>. Acesso em: 6 mar. 2026.

SERVIÇO Nacional de Saúde. [Lisboa]: Ministério da Saúde, c2026. Disponível em: <https://www.sns24.gov.pt/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

SHAW, James; SEKALALA, Sharifah. Health data justice: building new norms for health data governance. *NPJ Digital Medicine*, [s. l.], v. 6, n. 30, p. 1-4, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41746-023-00780-4>.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral: introdução e princípios fundamentais*. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 2008. t. 1.

TAYLOR, Mark J. Legal bases for disclosing confidential patient information for public health: distinguishing between health protection and health improvement. *Medical Law Review*, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 348-374, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/medlaw/fwv018>.

TECNOLOGIAS de Informação e Comunicação. [Lisboa]: Ministério da Saúde, c2025. Disponível em: <https://www.spms.min-saude.pt/tecnologias-de-informacao-e-comunicacao/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

TRANSPARÊNCIA. In: SERVIÇO Nacional de Saúde. [Lisboa]: Ministério da Saúde, c2026. Disponível em: <https://transparencia.sns.gov.pt/explore/?sort=modified>. Acesso em: 6 mar. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016*. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Bruxelas: EUR-Lex, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>. Acesso em: 6 mar. 2026.

VUKOVIC, Jakov; IVANKOVIC, Damir; HABL, Claudia; DIMNJAKOVIC, Jelena. Enablers and barriers to the secondary use of health data in Europe: general data protection regulation perspective. *Archives of Public Health*, [s. l.], v. 80, n. 115, p. 1-9, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13690-022-00866-7>.

YUAN, Bocong; LI, Jiannan. The policy effect of the General Data Protection Regulation (GDPR) on the digital public health sector in the European Union: an empirical investigation. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, [s. l.], v. 16, n. 1.070, p. 1-15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph16061070>.

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/ril



Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril

