

# Revista do ILP

Nº 7, Ano IV, dezembro/2023



INSTITUTO  
DO LEGISLATIVO  
PAULISTA



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



# Revista do ILP

Nº 7, Ano IV, dezembro de 2023

**Publicação do Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas  
do Poder Legislativo do Estado de São Paulo  
Instituto do Legislativo Paulista - ILP**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
MESA DIRETORA**

Presidente: André do Prado  
1º Secretário: Teonílio Barba  
2º Secretário: Rogério Nogueira  
1º Vice-Presidente: Gilmaci Santos  
2º Vice-Presidente: Milton Leite Filho  
3º Vice-Presidente: Helinho Zanata  
4º Vice-Presidente: Rafael Silva  
3º Secretário: Léo Oliveira  
4º Secretário: Gil Diniz

**INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO  
PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
(INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP)**

Diretora-Presidente: Agnes Thais Sacilotto  
Diretor Executivo: Airton Germano da Silva  
Diretora Executiva: Natacha Souza Jones

**REVISTA DO ILP**

Editora: Any Marise Ortega

**CORPO CONSULTIVO**

Alex Peloggia, Ana Carolina Corrêa da Costa Leister, Douglas Libório,  
Érika Rigotti Furtado, Gazy Andraus, Giuliano Tierno de Siqueira,  
Helen Barbosa Raiz, Julio de Souza Comparini, Leonardo David Quintiliano,  
Marta Maria Assumpção-Rodrigues, Rafael Castro Kocian,  
Sílvio Gabriel Serrano Nunes, Sirlene Arêdes  
Stanley Plácido da Rosa Silva, Thiago dos Santos Dias



# Revista do ILP

Nº 7, Ano IV, dezembro de 2023

© copyright dos autores  
© copyright desta edição: ILP

**Revista do ILP**  
Publicação do Instituto do Legislativo Paulista  
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo  
São Paulo (SP), Brasil  
Número 7, dezembro de 2023.

Editora: Any Ortega

Diagramação e revisão: ILP

#### FICHA CATALOGRÁFICA

---

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

-- v. 4, n. 7 (dezembro, 2023).

São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2023;  
23 cm

Anual

ISSN: 2446-600X

1. Ciência Política – Periódico. 2. Políticas Públicas – Periódico. I. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

---

**Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP)**

Avenida Pedro Álvares Cabral 201 - 04097-900 – São Paulo – Brasil

(11) 3886-6288 / [ilp@al.sp.gov.br](mailto:ilp@al.sp.gov.br) / [www.al.sp.gov.br/ilp](http://www.al.sp.gov.br/ilp)

*As opiniões e conceitos expressos nos textos assinados, bem como as informações fornecidas, a originalidade dos trabalhos, a citação de fontes e o adequado uso de imagens são de responsabilidade dos autores, não representando concepções oficiais desta publicação ou de sua editoria, do ILP ou da ALESP.*

*Publicação de livre acesso e distribuição gratuita. É permitida a reprodução, para fins de pesquisa e educacionais, não lucrativos, desde que citada a fonte.*

# APRESENTAÇÃO

O trabalho das escolas do Legislativo em todo o país desperta uma reflexão do papel da cidadania, de valorização da voz da sociedade e de capacitação, conscientizando a população sobre a importância da democracia e da participação popular.

O Instituto do Legislativo Paulista (ILP) tem o propósito de ser um espaço de reflexão e promoção do conhecimento para subsidiar debates no processo legislativo e fortalecer a democracia.

Ao longo de seus 22 anos de existência, o Instituto vem desenvolvendo atividades de capacitação, formação política, extensão cultural e pesquisa. A Revista do ILP é um importante instrumento para a consecução desses objetivos. Seu número 7 conta com oito artigos, livremente submetidos pelos cidadãos e aprovados pelo Corpo Consultivo do periódico, que versam sobre temas contemporâneos nos campos da Gestão Pública, do Direito e da Política.

Agradecemos a cada um que contribuiu para a construção dessa publicação, aos colaboradores, técnicos e ao brilhante time do ILP.

Agnes Sacilotto  
*Diretora-Presidente do ILP*





# SUMÁRIO

## *Editorial*

Any Ortega

11-12

---

## **TEMAS CONTEMPORÂNEOS**

### ***Entre aprendizados mútuos e corrupção sistêmica: a tênue linha entre Direito e Política***

Felipe Rodrigues Monteiro, Nelson Flávio Brito Bandeira, Roberto Chibiak Junior e Rodrigo Vitoriano

15-31

### ***Plano anticorrupção do Estado de São Paulo: uma análise crítica***

Alexandre Peres Rodrigues

33-43

### ***Policimento escolar no Estado de São Paulo: legislação, desafios e perspectivas***

Flávia March e Vilmar Duarte Maciel

45-73

### ***Direitos humanos e o Brasil:***

#### ***o Tribunal Penal Internacional e seus reflexos***

Érika Rigotti Furtado

75-86

### ***O parágrafo único e a alteração de leis***

Márcio Cardosos de Sena

87-115

### ***Reflexões sobre o papel do Direito Econômico na interrelação entre o indivíduo e o mercado capitalista***

Claudio de Albuquerque Grandmaison

117-135

***O Direito Internacional Humanitário:  
a perspectiva do passado em busca da paz***  
Helen Barbosa Raiz e Thiago dos Santos Dias  
137-152

***Partidos políticos e representatividade de gênero no Brasil***  
Najara Soares Ramires  
157-170

---

***MEMÓRIA REVISTA DO ILP***

---

***POLÍTICA EDITORIAL***

# EDITORIAL

O sociólogo Pierre Bourdieu define o conceito de “campo” como espaços de diferenciação de atividades relativamente autônomos, com abrangência razoavelmente delimitada, dotados de relações objetivas, lógicas e necessidades específicas diferenciadas de outros campos, configurando-se como sistemas estruturados por diferentes objetivos, funções e agentes e dotados de capitais culturais e modos de atuação próprios.

A Revista do ILP, pela própria natureza do Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, se situa evidentemente no campo político-parlamentar. Todavia, sua particularidade consiste em que o ILP é uma instituição especializada de pesquisa, capacitação e difusão de conhecimento, que existe fundamentalmente para a qualificação das políticas públicas, o aprimoramento do Parlamento, a promoção da cidadania e da participação popular, da democracia, da justiça e do desenvolvimento sustentável.

Este escopo de atuação do ILP é referido, fundamentalmente, em sua inserção como espaço orgânico de pesquisa e ensino no âmbito do Parlamento Estadual Paulista, mas sua atuação se projeta, a partir e para além da Casa Legislativa, por um lado, por meio de relações institucionais e governamentais que vão do âmbito local (da esfera municipal) ao nacional (dos estados da Federação e da União) e potencialmente até mais além. E, por outro lado, pela esfera da Sociedade Civil, espacialmente sobreposta e intimamente conectada à anterior.

O campo da Revista do ILP, desse modo, se desdobra interdisciplinarmente em interação constante com o campo científico, o econômico e o do poder, o filosófico e o intelectual, o cultural e o artístico. Como agente do campo político-parlamentar, a publicação tem por missão a criação de um “capital operativo” com o qual os agentes políticos e os cidadãos possam se nutrir em seus enfrentamentos dos desafios da contemporaneidade.

Este número 7 da Revista do ILP traz artigos inéditos de pesquisa e reflexão, recebidos, analisados e aprovados durante o ano de 2023, nas áreas temáticas de Política e Sociologia, Direito, Direito

Internacional, Gestão Pública, técnica legislativa e Legística, abrangendo assuntos de grande interesse ao debate parlamentar. Trata-se de um conjunto interdisciplinar de contribuições, realizadas sob pontos de vista, referenciais e métodos distintos, mas que convergem para a produção e aprimoramento, mas também revisão e questionamento, do próprio do capital cultural do campo político-parlamentar.

Any Ortega  
*Editora*

# Temas Contemporâneos



# ENTRE APRENDIZADOS MÚTUOS E CORRUPÇÃO SISTÊMICA: A TÊNUE LINHA ENTRE DIREITO E POLÍTICA

*BETWEEN MUTUAL LEARNING AND SYSTEMIC  
CORRUPTION: THE THIN LINE BETWEEN LAW AND  
POLITICS*

Felipe Rodrigues Monteiro  
Nelson Flávio Brito Bandeira  
Roberto Chibiak Junior  
Rodrigo Vitoriano

## **Resumo**

Este artigo visa examinar a aplicação da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann nas interações entre Direito e Política, com foco específico nas Procuradorias Legislativas das Assembleias Legislativas. A intenção é analisar o papel dessas entidades sob uma perspectiva sistêmica, tanto no sistema jurídico quanto no sistema político. O método empregado seguirá uma abordagem dedutiva, partindo de uma teoria geral para aplicá-la às circunstâncias específicas do Direito brasileiro. Os resultados obtidos evidenciam a importância das Procuradorias Legislativas na promoção da celeridade e diversidade tanto no âmbito jurídico quanto no político. Elucida as diferentes relações entre direito e política que podem tanto aprender entre si, quanto se corromperem.

**Palavras-chave:** Teoria dos Sistemas; Procuradorias Legislativas; Direito; Niklas Luhmann; Política.

## **Abstract**

*This article aims to examine the application of Niklas Luhmann's Theory of Systems in the interactions between Law and Politics, with a specific focus on the Legislative Advocacy Offices of the Legislative*

*Assemblies. The intention is to analyze the role of these entities from a systemic perspective, both in the legal and political order. The method employed will follow a deductive approach, starting from a general theory to apply it to the specific circumstances of Brazilian law. The results obtained show the importance of the Legislative Advocacy Offices in promoting speed and diversity, both in the legal and extra-political spheres. It elucidates the different relationships between law and politics that both can learn from each other, as like they can be corrupted.*

**Keywords:** *Systems Theory; Legislative Advocacy Offices; Law; Niklas Luhmann; Politics.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Centro e periferia: uma abordagem sistêmica. 3. Aprendizados mútuos ou corrupção sistêmica? 4. Considerações finais. 5. Referências Bibliográficas.

---

## 1. Introdução

Niklas Luhmann destaca-se como um ilustre pensador contemporâneo da sociologia do direito. No campo desta ciência, Luhmann exerce uma influência notável. Em seu trabalho, aborda minuciosamente as relações entre direito e política, cujas relações são imprescindíveis para a preservação da ordem social e a estabilidade das instituições democráticas (LUHMANN 2016, p. 545).

Apesar de serem sistemas sociais distintos, direito e política encontram-se interligados, sendo essa interdependência crucial para a manutenção da ordem social e política. Conforme as ideias de Luhmann, essa interação ocorre por meio do acoplamento estrutural entre os sistemas sociais, que é a Constituição Federal, no caso do acoplamento estrutural entre Direito e Política (*Ibid.*, p. 630). O acoplamento estrutural, segundo suas reflexões, constitui uma forma de interdependência estabelecida quando dois ou mais sistemas sociais necessitam uns dos outros para sua própria reprodução.

Dessa maneira, o estudo das relações entre direito e política, sob a ótica luhmanniana, pode oferecer contribuições valiosas para a compreensão dos desafios e das possibilidades que envolvem a atuação das Procuradorias Legislativas. Essas instituições jurídicas revestem-se de essencialidade, atuando como "intermediadoras" entre o sistema



político e o jurídico, o que acarreta vantagens e desvantagens para ambos os sistemas.

O presente artigo, nesse contexto, propõe uma análise das interações entre direito e política, especificamente no âmbito das Procuradorias Jurídicas das Assembleias Legislativas, sob a perspectiva luhmanniana. No cenário político atual, a relação entre essas esferas torna-se cada vez mais complexa e tensa. Observa-se, em muitos casos, uma tentativa de instrumentalização do direito pela política, visando atender a interesses particulares ou de grupos específicos. Diante dessa realidade, as Procuradorias Legislativas desempenham um papel de suma importância na defesa da legalidade e legitimidade das normas jurídicas, contribuindo para a preservação da autonomia e celeridade do direito frente à política. Contudo, não estão imunes a situações de clientelismo e práticas que subvertem a plena autonomia do Direito, situações essas que podem ocasionar o que vem sendo chamado de “corrupção sistêmica”.

## **2. Centro e periferia: uma abordagem sistêmica**

Em diversos estudos, mas principalmente no livro "O Direito da Sociedade" (LUHMANN 2016), o sociólogo Niklas Luhmann esclarece que o sistema jurídico se comunica por meio de um código binário do tipo "lícito/ilícito" (p.93). Isso implica dizer que o Direito opera por um filtro com base na binariedade "licitude ou ilicitude". Segundo ele, todo sistema funcional opera segundo sua própria binariedade, e a do direito o distingue dos demais sistemas, como é o caso do sistema artístico, cujo código é "belo/feio", ou do sistema político, cujo código binário é “governo/oposição” (p.82).

Assim é que os sistemas funcionais (direito, política, ciência, arte, religião etc.) possuem organizações internas (que também são sistemas) que se distribuem dentro de cada sistema funcional numa diferenciação que Luhmann denomina de “centro/periferia”. Assim é que, na periferia do sistema jurídico, de acordo com Luhmann, encontram-se organizações jurídicas que estão em maior contato com outros sistemas funcionais (como a política, por exemplo). É o caso da advocacia (LUHMANN 2016, p.167), onde se poderia também considerar as Advocacias Públicas e, especificamente, as Procuradorias Legislativas (embora Luhmann não avance a esse ponto, sendo necessário o uso de certa criatividade, dentro do seu aparato conceitual). Isso ocorre porque a Constituição da República Federativa

do Brasil, nos seus artigos 131 e 132, atribui aos advogados públicos as prerrogativas de exercerem atividades consultivas e também contenciosas. Isto é, as Procuradorias Jurídicas são organizações formais que possuem seus respectivos membros, organizadas em carreiras, e que produzem decisões.

A relação entre centros e periferias é complexa e dinâmica. Luhmann argumenta que os centros dependem das periferias para sua própria reprodução. As periferias desempenham um papel fundamental ao fornecer informações, demandas e desafios que estimulam a adaptação e a evolução dos centros. Ao mesmo tempo, as periferias também dependem dos centros para a legitimação de suas demandas e ações. Os centros possuem recursos, autoridade e capacidade de tomar decisões que afetam as periferias. Essa relação de interdependência entre centros e periferias contribui para a dinâmica e a evolução dos sistemas sociais.

Essa abordagem entre centros e periferias, longe de ser valorativa, apenas revela que os tribunais, por estarem obrigados a tomar decisões, desdobram o paradoxo do Direito, que pode ser resumido pela pergunta “é lícito ou ilícito decidir pelo lícito ou ilícito?”, conferindo sentido ao código binário (LUHMANN 2016, p.449), viabilizando a auto-reprodução do Direito (o que Luhmann chama de “autopoiese”), uma vez que suas decisões se tornam premissas decisórias (tanto para o próprio centro como quanto para a periferia do Direito) para a tomada de decisões futuras no sistema jurídico. Por essa razão, os sistemas autopoieticos, segundo Luhmann, são “operativamente fechados” (p.59), pois se autorreproduzem por meio de seus próprios critérios (p.46).

É por esse motivo que os Tribunais estão no centro do sistema jurídico, pois são obrigados a decidir, não podendo escapar da definição da licitude/ilicitude. Decorrente dessa máxima, surge a necessidade de existirem entidades que impulsionam a ação judicial (tendo em vista o "princípio da inércia da jurisdição", conforme disposto no artigo 2º do Código de Processo Civil de 2015. Tais órgãos são principalmente, conforme estabelecido no capítulo IV da Constituição Federal de 1988, os seguintes: Advocacia Pública, Advocacia Privada, Defensoria Pública e Ministério Público. Todas essas organizações periféricas do sistema jurídico.

Assim é que, no âmbito do Sistema Jurídico, suas operações consistem sempre em comunicações jurídicas que tratam do lícito ou ilícito (sejam organizações centrais ou periféricas) e que se baseiam em

operações anteriores para sua validade (LUHMANN 2016, p.49). Ora, os diferentes sistemas parciais, como o Direito, a Economia, a Política, a Arte, entre outros, estabelecem comunicações de natureza diversa, conforme seus próprios códigos binários, e essas comunicações se conectam umas às outras, conferindo "validade" ao sistema. A validade (também denominada por Luhmann como "símbolo") do Direito, portanto, é o próprio sistema jurídico, é a sua própria autopoiese (auto reprodução) (LUHMANN 2016, p.132 e 42).

Assim é que Luhmann dirá que outros teóricos (especialmente os da Teoria do Direito) evitaram afirmar que o Direito é paradoxal e, por isso, desenvolveram conceitos como o da Norma Fundamental (LUHMANN 2016, p.98 e 678), a maximização do bem-estar (p.678), a vontade soberana do legislador político (p.678 e 724), a Regra de Reconhecimento (p.145-146), o Direito Natural (p.292, 311, 678 e 724), o consenso (p.348) e a moral (p.463-464 e 678), dentre muitos outros, a fim de suprir a "lacuna" da validade última do Direito. O fato é que, segundo Luhmann, não existe uma "razão última" que confere validade ao Direito. A validade do direito é o que o próprio direito diz ser válido, e isto é contingente (isto é, poderia ter sido de outro modo).

Esse entendimento faz parte de uma abordagem mais ampla, uma virada epistemológica que difere da tradição que ele denomina antiquada: a "vetero-europeia". Sua nova perspectiva implica em uma transformação fundamental na compreensão e estudo da sociedade. A epistemologia vetero-europeia refere-se à tradição epistemológica que prevaleceu na Europa durante séculos, baseada em premissas e princípios que remontam à filosofia clássica e à tradição científica ocidental. Essa epistemologia tende a enfatizar uma visão hierárquica e objetiva do conhecimento, buscando encontrar verdades universais e estáveis. Tal visão é muito clara na dogmática jurídica, onde se discutem quase sempre a "racionalidade" da aplicação de normas, critérios de hermenêutica, sopesamento de princípios, dentre outras ferramentas que, para Luhmann, são antiquadas, tendo em vista que uma verdade universal é impossível de ser atingida:

[n]esse sentido, não raras vezes são feitas remissões a padrões morais ou mesmo éticos mais elevados, pois, de outro modo (ou seja, se se mantiver imanente ao texto), não se poderia chegar a uma decisão. Tudo se passa como se os intérpretes da lei constitucional tivessem sempre de se valer de um direito mais

elevado para se livrar de suas inseguranças. (LUHMANN 2016, p.128).

Contrapondo-se a essa epistemologia, Luhmann propõe um novo paradigma que se baseia em sua teoria dos sistemas sociais. Esse novo enfoque epistemológico é caracterizado por uma perspectiva construtivista, que reconhece a complexidade e a contingência da sociedade. Segundo ele, o conhecimento não é uma representação objetiva da realidade, mas sim uma construção que emerge dos sistemas sociais, o que significa que cada sistema social possui sua própria racionalidade, operando segundo suas próprias “lentes”. O conhecimento, portanto, é produzido por meio de processos de observação e comunicação, nos quais os sistemas sociais constroem suas próprias realidades e criam suas próprias distinções. Cada sistema social, portanto, enxerga a sua própria “verdade universal”, mas não enxerga seus próprios pontos-cegos (que só podem ser identificados por outro sistema funcional).

Assim é que Luhmann, na qualidade de sociólogo e observador do Direito (estando dentro do sistema científico), conclui que o sistema jurídico se reproduz por meio de seus próprios critérios (2016, p.67), que sempre se baseiam em referências às leis, princípios, doutrinas, jurisprudências, entre outros, mas que, para ele, são argumentos que servem apenas como forma de ocultar o paradoxo inevitável do sistema jurídico (p.128). Nesse sentido, a identificação do que pertence ou não ao sistema é realizada pela interação do código (lícito/ilícito) e dos programas (que são as leis e decisões, por exemplo) (p.252-253). O código é a lente pela qual o sistema jurídico observa cada um dos fatos apresentados (segundo a dicotomia legal/ilegal, isso significa que o Direito realiza essa filtragem), enquanto os programas atribuem significado (valor, sentido) ao código, afastando parcialmente o paradoxo e as contradições inerentes à visão binária pela qual o sistema codifica os fatos da sociedade. Um exemplo é um caso da subtração alheia de um celular com violência, que pelo sistema econômico é visualizado pelo binômio “abundância/escassez” (isto é, pelo lucro ou prejuízo), enquanto que pelo sistema jurídico é observado, com auxílio do Código Penal, como um ilícito denominado roubo (art. 157 do Código Penal).

O código, assim, confere autonomia ao sistema, permitindo sua construção autopoietica, uma vez que apenas aquilo que é reconhecido como jurídico (portanto, em conformidade com o Direito) pode

participar da evolução do próprio Direito (o simples ato de alguém se desequilibrar de uma bicicleta e ralar o joelho não “irrita” o sistema jurídico, por exemplo). Aqui reside o grande desafio imposto aos programas: são eles que atribuem significado ao código, permitindo reconhecer se uma conduta é legal ou ilegal.

Desse modo, Luhmann sustenta que o desenvolvimento do sistema jurídico, assim como dos demais sistemas, segue um esquema composto por variação, seleção e (re)estabilização. A “variação” é o processo pelo qual o sistema é afetado pelas irritações provenientes de seu ambiente. Essas variações podem surgir tanto do ambiente externo ao sistema jurídico (como o sistema político e econômico) quanto do próprio ambiente interno do sistema jurídico.

Nesse sentido, tanto os tribunais quanto as procuradorias jurídicas, como organizações do sistema jurídico, são reciprocamente “irritados” e influenciados. Cabe a uma organização selecionar ou não o que a está afetando, e essa seleção serve como premissa para futuras seleções jurídicas. Esse processo de (re)estabilização é temporariamente estável, mas logo sofre alterações. Todo esse percurso evolutivo, que Luhmann não avalia como progresso ou retrocesso, mas sim como mudanças, aumenta a complexidade interna do sistema e define seus limites.

É conhecido que as irritações entre tribunais e advocacia ocorrem principalmente nos processos judiciais. Os advogados, ao argumentarem em defesa do ente público, “irritam” muitas vezes os tribunais com novas argumentações, e essas variações argumentativas podem ser selecionadas ou não pelos tribunais, influenciando-os em diferentes graus. No entanto, e boa parte das vezes, os advogados também se baseiam em argumentos já conhecidos (como doutrinas e jurisprudências consolidadas), revelando simultaneamente a “redundância” (repetição) típica do sistema jurídico.

Percebe-se que todo esse processo é circular: os argumentos já se fundamentaram em programas prévios, e a decisão final dos tribunais em um litígio baseia-se preponderantemente nos argumentos das partes. Tal julgado pode “irritar” as organizações do sistema jurídico e até mesmo outros sistemas, como o econômico e o político. Caso as procuradorias legislativas selecionem essa irritação (como alguma ação direta de inconstitucionalidade em face de alguma lei), elas a utilizarão em suas argumentações nos pareceres jurídicos, que servirão como variações e/ou redundâncias para outras decisões, e assim por diante. Conclui-se que o sistema jurídico (e aí se incluem também suas

organizações centrais e periféricas) constrói suas próprias bases por meio de suas operações decisórias, que irritam o seu ambiente interno e também externo.

Portanto, não apenas a decisão final sobre a validade do direito contribui para o fechamento operativo do sistema, mas também as argumentações jurídicas. O processo de fechamento operativo ocorre tanto no nível das decisões sobre a validade do direito quanto no nível da argumentação.

### **3. Aprendizados mútuos ou corrupção sistêmica?**

A relação entre direito e política pode ser observada em diversas dimensões. Em primeiro lugar, o direito pode ser instrumentalizado pela política para atender a interesses políticos e promover agendas específicas. Os atores políticos buscam utilizar as estruturas legais e as instituições jurídicas para legitimar suas ações e obter apoio social. Além disso, o direito desempenha um papel fundamental na estruturação e organização do sistema político. As constituições, leis eleitorais e normas jurídicas em geral estabelecem as regras do jogo político, delineando os poderes, deveres e responsabilidades dos atores políticos. O direito também fornece mecanismos para a resolução de disputas políticas e a garantia do Estado de Direito.

Por outro lado, as decisões políticas têm impacto direto no campo jurídico. Através da elaboração de leis, políticas públicas e decisões administrativas, os atores políticos influenciam a criação e o desenvolvimento do direito. O processo político reflete-se nas leis promulgadas, nos precedentes estabelecidos e nas políticas implementadas, moldando assim o ambiente jurídico em que atuam os operadores do direito. Essa interação entre direito e política não é estática, mas sim um processo contínuo e dinâmico. Os debates políticos, as mudanças sociais e as transformações normativas podem desencadear alterações no direito, afetando sua interpretação e aplicação. Da mesma forma, as decisões jurídicas podem ter implicações políticas significativas, impactando as estratégias dos atores políticos e a dinâmica dos processos políticos.

Assim, não se pode falar em evolução do direito sem algum tipo de influência da política, e vice-versa. Os sistemas autopoieticos de Luhmann, embora fechados em termos operacionais, uma vez que se reproduzem de acordo com seus próprios critérios, são cognitivamente

abertos à aprendizagem. Se não fosse assim, não poderiam ser "irritados" (LUHMANN 2016, p.114).

Nesse contexto, conforme afirmado pelo autor, enquadra-se o conceito de "acoplamento estrutural" (Ibid., p. 589 e seguintes), o qual pode ser definido como uma forma que permite a interdependência entre diferentes subsistemas sociais que operam com códigos distintos e mantêm sua autonomia operacional (LUHMANN 2010, p.33). Dessa forma, cada subsistema mantém sua própria lógica e código de operação, porém necessitam uns dos outros para se reproduzirem e garantir a reprodução da sociedade como um todo (LUHMANN 2016, p.591).

Da mesma forma que o direito, sendo um subsistema social que opera com um código específico, a política também é um subsistema que opera com um código próprio, sendo o "governo/oposição". Apesar de suas diferenças, esses dois subsistemas estão estruturalmente acoplados e influenciam-se mutuamente por meio da Constituição, que, de acordo com Luhmann, é o acoplamento estrutural entre Direito e Política (LUHMANN 2016, p.377).

Assim é que as procuradorias, enquanto organizações do sistema jurídico, oferecerão respostas no formato "lícito/ilícito", já os Parlamentos (por exemplo, as assembleias legislativas), como organizações do sistema político (LUHMANN 2016, p.193), observarão suas operações sob a perspectiva "governo/oposição". O diálogo entre o sistema jurídico e o sistema político proporciona inúmeras variabilidades para ambos, permitindo aprendizados mútuos e aumentando a complexidade de suas próprias organizações.

Os pareceres jurídicos desempenham um papel fundamental na atuação das procuradorias jurídicas, pois eles orientam as decisões dos gestores públicos e demais agentes do poder público. Esses pareceres são embasados em análises técnicas e jurídicas, buscando observar a Constituição e as demais leis e normas que regem a atuação do poder público. Dessa forma, a Constituição é um arranjo institucional que, em uma sociedade moderna, atua como um elemento de interdependência estrutural entre o sistema político e o sistema jurídico.

Desse modo, a Constituição funciona como um mecanismo que garante a interdependência e a interconexão entre os dois sistemas sociais, permitindo que cada um cumpra seu papel específico na manutenção da ordem social. Assim, a Constituição desempenha um papel de coordenação e integração entre os sistemas político e jurídico, garantindo a estabilidade e a continuidade da ordem social. Importante

ressaltar que a Constituição não possui um entendimento universal em si. Como já frisado inúmeras vezes, o Direito e a Política possuem diferentes formas de "enxergar" a Constituição, pois cada sistema opera com um código binário distinto.

Essa distinção binária torna crucial o papel das procuradorias jurídicas legislativas, pois, estando na periferia do sistema jurídico e, portanto, mais próximas de outros sistemas funcionais, elas funcionam como "amortecedores" (CAMPILONGO 2011) para os tribunais, convertendo demandas políticas em questões de lícito/ilícito. Isso permite que as questões cheguem aos Tribunais já analisadas e facilitem a tomada de decisões, evitando a sobrecarga hermenêutica dos juízes.

Deste modo, o trabalho preventivo das procuradorias jurídicas em todos os procedimentos legislativos é essencial para que o centro do sistema jurídico, os tribunais, possam economizar tempo e não sejam sobrecarregados por demandas que poderiam ter sido previamente analisadas pelas organizações periféricas do direito (não só as procuradorias jurídicas, mas também toda a advocacia pública e tribunais de contas). Ao emitir pareceres jurídicos de forma preventiva, as procuradorias legislativas evitam transtornos na forma de ações judiciais que sobrecarregam os tribunais e promovem a morosidade no Direito.

No entanto, os interesses particulares dos parlamentares podem representar um desafio para a imparcialidade das procuradorias jurídicas. Em muitos casos, esses interesses podem entrar em conflito com o interesse público, pressionando as procuradorias a emitirem pareceres jurídicos que favoreçam determinados parlamentares em detrimento da lei. Além disso, atos administrativos fraudulentos, como contratos irregulares em licitações públicas, também comprometem a atuação das procuradorias. A emissão de pareceres jurídicos favoráveis em tais situações, que claramente violam as normas de licitação pública, pode resultar em desvio de recursos públicos e configura uma forma de corrupção, podendo até mesmo configurar ato de improbidade administrativa.

A aprendizagem mútua refere-se ao processo no qual diferentes sistemas sociais interagem e influenciam-se reciprocamente, compartilhando informações, conhecimentos e perspectivas. É por meio dessa interação que os sistemas sociais são capazes de se adaptar, evoluir e desenvolver-se em resposta às demandas e desafios do ambiente em que estão inseridos. Os aprendizados mútuos são



fundamentais para a construção de uma sociedade complexa e dinâmica.

Assim, a linha que separa os aprendizados mútuos da corrupção sistêmica é delicada. A corrupção sistêmica ocorre quando os sistemas sociais desviam-se de suas funções e princípios essenciais, comprometendo sua integridade, legitimidade e eficácia. Ela pode ser caracterizada por práticas desonestas, subversão de normas, favoritismos e apropriação indevida de recursos, minando os fundamentos dos sistemas sociais. No contexto do sistema jurídico e político, essa linha de separação torna-se ainda mais complexa. Enquanto a interação entre direito e política é necessária para a preservação da ordem social e a estabilidade das instituições democráticas, ela também pode abrir espaço para a corrupção sistêmica. A troca de informações e influências entre esses sistemas pode permitir que interesses particulares, ganhos políticos e desvios de conduta se infiltrem e comprometam a integridade do sistema.

Uma procuradoria legislativa pode elaborar pareceres ou projetos de lei em benefício de interesses privados, por exemplo, em troca de favores políticos ou mesmo financeiros. Essa manipulação gera um desvio de finalidade da atividade jurídica, constituindo o que Marcelo Neves tem chamado de "corrupção sistêmica". Embora seja criticada por reforçar de maneira simplista a inferioridade dos países periféricos em relação aos países centrais (SOUZA 2013, p.149; DUTRA 2016), Marcelo Neves (2020), aborda o conceito de "corrupção sistêmica" como uma situação em que as funções dos diferentes sistemas sociais se confundem, prejudicando sua eficiência e eficácia. Segundo o autor, a corrupção sistêmica entre o Direito e a Economia, ou entre o Direito e a Política, ocorre quando as fronteiras entre esses sistemas sociais se confundem, gerando interdependência e vulnerabilidade.

Neves destaca que, em muitos países periféricos, incluindo o Brasil, a interdependência entre o sistema jurídico, o sistema econômico e o sistema político é particularmente forte, o que cria um ambiente propício para a corrupção sistêmica. Assim, ela pode ser vista como um problema que afeta a complexidade e a diferenciação funcional dos sistemas sociais, comprometendo o próprio funcionamento desses sistemas. Em suma, apesar das Procuradorias Jurídicas desempenharem um papel crucial na análise e emissão de pareceres jurídicos embasados na Constituição e nas leis, visando orientar a tomada de decisões dos gestores públicos, essas instituições

enfrentam desafios relacionados aos interesses particulares dos parlamentares, práticas corruptas e influências políticas.

Em um sentido distinto, Campilongo (2011) sustenta que não se trata de uma corrupção sistêmica, pois, embora haja ocasiões em que os sistemas adotem códigos binários alheios aos próprios, não se pode afirmar que o Direito não opere, em sua maioria, mediante o binômio "lícito/ilícito". Nessa perspectiva, argumenta-se que, na verdade, ocorre um "hipercontato intrasistêmico", ou seja, o Direito, a Economia e a Política nos países periféricos se encontram em maior interação, gerando mais conflitos entre si, quando comparados aos países centrais, sem que isso signifique que não sejam funcionalmente diferenciados (CAMPILONGO 2011, p.172).

Por outro lado, também é possível observar exemplos de aprendizados mútuos entre a procuradoria legislativa e a assembleia legislativa. Esses aprendizados ocorrem quando há um diálogo construtivo e colaborativo entre as partes, visando ao aprimoramento do processo legislativo. Um exemplo seria a troca de conhecimentos jurídicos entre procuradores e parlamentares, permitindo uma melhor compreensão das questões legais envolvidas nos debates e na elaboração de projetos de lei. Além disso, a procuradoria legislativa pode contribuir com sua *expertise* jurídica, fornecendo análises aprofundadas e fundamentadas para embasar as decisões legislativas.

Outro exemplo é a possibilidade de os parlamentares aprenderem com a *expertise* da procuradoria legislativa sobre como tem sido a interpretação e aplicação das leis. Os procuradores podem fornecer orientações legais claras e embasadas, auxiliando os legisladores a elaborarem leis mais consistentes, claras e adequadas ao ordenamento jurídico vigente. Essa interação permite aos parlamentares uma compreensão mais aprofundada das implicações legais das propostas em discussão, o que contribui para a elaboração de leis mais eficazes e congruentes com os princípios constitucionais. Além disso, a procuradoria legislativa pode atuar como uma fonte de aprendizado contínuo para os parlamentares, oferecendo treinamentos, *workshops* ou seminários sobre temas jurídicos relevantes. Essas iniciativas capacitam os legisladores a lidar de forma mais competente com as complexidades do sistema jurídico, aprofundando seus conhecimentos e promovendo um maior embasamento técnico na tomada de decisões legislativas.

Por sua vez, os parlamentares trazem consigo o conhecimento do contexto político e social, bem como as demandas da sociedade. Através desse diálogo, os procuradores podem aprender sobre as

necessidades e aspirações dos cidadãos, levando em consideração aspectos práticos e viabilidade política na sua análise. Os parlamentares estão constantemente lidando com as complexidades da política e são responsáveis por tomar decisões práticas que consideram tanto as exigências jurídicas quanto as demandas políticas. Ao interagir com os legisladores, os procuradores podem aprender a desenvolver uma abordagem mais sensível ao contexto político, considerando as possíveis implicações e os efeitos práticos de suas recomendações jurídicas. Essa sensibilidade política pode ajudar as procuradorias a oferecerem pareceres mais equilibrados e realistas.

No entanto, tais aprendizados podem evoluir para práticas que corrompem o código binário desses sistemas. Um primeiro exemplo diz respeito à cooperação seletiva. Nesse contexto, os procuradores podem favorecer determinados parlamentares ou grupos políticos em troca de benefícios pessoais ilícitos, como subornos ou favorecimento indevido. Essa conduta compromete a imparcialidade e a integridade do sistema jurídico, minando as expectativas normativas dos cidadãos (tipos de expectativas que, segundo Luhmann, não suportam serem violadas, diferentemente das expectativas cognitivas).

Outro exemplo está relacionado à manipulação da interpretação jurídica. Quando os parlamentares influenciam os procuradores de forma indevida, distorcendo a interpretação das leis em benefício próprio ou de seus interesses políticos. Um terceiro exemplo é a troca de influências indevidas. Os procuradores podem conceder pareceres jurídicos favoráveis em troca de apoio político para suas carreiras, comprometendo assim a independência e a imparcialidade do sistema jurídico.

Uma forma também pela qual a política pode ser afetada pela corrupção sistêmica é por meio da instrumentalização do direito. Isso ocorre quando atores políticos utilizam o sistema jurídico de forma manipulativa, buscando alcançar interesses pessoais. Por exemplo, parlamentares podem buscar a aprovação de leis que beneficiem grupos específicos ou que promovam seus interesses eleitorais, mesmo que essas leis sejam contrárias aos princípios democráticos ou à constituição (e que inclusive podem sofrer ações diretas de inconstitucionalidade, caso a procuradoria legislativa também corrobore com tais práticas e não forneça um parecer jurídico negativo sobre elas). Essa instrumentalização distorce o propósito do direito, minando também a imparcialidade e a integridade do sistema político.

Outra forma de corrupção sistêmica ocorre por meio da captura regulatória. Isso ocorre quando agentes políticos exercem influência sobre os órgãos reguladores ou agências governamentais responsáveis pela criação e aplicação das normas e regulamentos. Essa influência indevida pode levar à elaboração de políticas e regulamentações que favorecem determinados interesses econômicos ou políticos, em detrimento do interesse público. Por exemplo, empresas podem exercer pressão sobre os reguladores para obterem tratamento preferencial ou para evitar a implementação de regulamentações que as afetem negativamente. Essa captura regulatória mina a independência do sistema político e compromete a equidade e a eficácia das políticas públicas.

Esses exemplos ilustram como os aprendizados mútuos entre procuradores e parlamentares podem se desviar e evoluir para práticas que, segundo Marcelo Neves, se enquadram como de corrupção sistêmica, substituindo o código do direito (lícito/ilícito) pelo da política (governo/oposição) e/ou pelo da economia (ter/não-ter). Enquanto o intercâmbio de conhecimentos e experiências contribui para a autonomia dos sistemas e seu consequente fechamento operacional, práticas de corrupção sistêmica, a depender da frequência em que ocorrem, substituem os respectivos códigos binários, fazendo com que, aos poucos, a separação entre direito e política desapareça. A questão parece ser uma questão de grau, sendo necessário um amplo estudo empírico que possibilite enxergar até que ponto os diferentes sistemas aprendem entre si ou se corrompem.

#### **4. Considerações finais**

Luhmann é um autor *sui generis*. Seu enfoque recai na autopoiese dos sistemas sociais, ou seja, em sua capacidade de autorreprodução e autorreferência. Os sistemas sociais, como o direito, a política ou a economia, são concebidos como sistemas complexos e autônomos, que operam de acordo com suas próprias regras e lógicas internas. Essa abordagem epistemológica luhmanniana reconhece a natureza construída e contingente do conhecimento, enfatizando a importância dos sistemas sociais e de suas operações na produção do conhecimento. Ela desafia a visão tradicional de uma única verdade universal e estável, abrindo espaço para uma compreensão plural e contextualizada do conhecimento.

Nesse sentido, a atuação das procuradorias legislativas como organizações do sistema jurídico, possuindo uma racionalidade própria e diferente até mesmo dos tribunais, reveste-se de suma importância para assegurar a conformidade dos futuros programas com a Constituição, as normas infraconstitucionais, as jurisprudências e as doutrinas. O binômio "lícito/ilícito" das procuradorias legislativas opera como um mecanismo de filtragem das tensões advindas do âmbito político, em particular das organizações parlamentares.

Tais filtros desempenham o papel de prevenir eventuais questionamentos e ações que sobrecarregariam os tribunais, além de atenuarem as demandas provenientes da Política, o que também contribui para a rapidez das decisões. A função das Procuradorias Legislativas, portanto, assume importância vital, pois age como uma espécie de "mediadora" entre os tribunais e os parlamentos, fornecendo uma variedade argumentativa não apenas para as instituições do sistema jurídico, mas também para as organizações políticas.

O tratamento conferido pelas procuradorias legislativas às tensões oriundas do âmbito político possibilita um maior aprendizado e a aquisição de complexidade, tanto para o Direito quanto para a própria Política, uma vez que elas "aprendem" com os parlamentos e vice-versa. Assim é que, por um lado, os aprendizados mútuos entre procuradores e parlamentares podem propiciar um maior conhecimento sobre os processos políticos e uma visão mais ampla dos interesses da sociedade. Essa troca de informações e argumentos pode contribuir para a elaboração de leis mais sólidas e coerentes, garantindo a conformidade com a Constituição e a legislação vigente. Os procuradores podem aprender sobre as dinâmicas políticas e suas necessidades, enquanto os parlamentares podem se beneficiar do conhecimento jurídico especializado para tomar decisões mais embasadas.

No entanto, é importante reconhecer que esses aprendizados mútuos também podem abrir espaço para a corrupção sistêmica, ou no mínimo um "hipercontato intrassistêmico". Quando a troca de conhecimentos e informações ultrapassa os limites éticos e legais, os procuradores podem ser cooptados ou influenciados indevidamente pelos parlamentares. Isso pode resultar em práticas corruptas, como a manipulação do Direito para benefício pessoal ou de grupos específicos, a captura regulatória e o uso indevido do poder discricionário. Essas situações minam a integridade do sistema político, enfraquecem a confiança da sociedade nas instituições e comprometem

a diferenciação funcional dos sistemas ao substituírem seus respectivos códigos binários.

Em suma, a relação entre Direito e Política é complexa e envolve uma interação constante. Os aprendizados mútuos entre procuradoria jurídica e assembleia legislativa têm o potencial de fortalecer o sistema jurídico e político, mas é preciso estar atento aos riscos de corrupção sistêmica que podem surgir e uma pesquisa empírica de alcance nacional pode contribuir grandemente nesse objetivo.

## 5. Referências

CAMPILONGO, Celso F. (2011) **Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

DUTRA, Roberto (2016) Diferenciação Funcional e a Sociologia da Modernidade Brasileira. *Revista de Sociologia Política - Política e Sociedade* 15(34).

LUHMANN, Niklas (2009) **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes.

LUHMANN, Niklas (2016) **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins.

LUHMANN, Niklas (2018) **Organization and Decision**. Cambridge: Cambridge University Press.

LUHMANN, Niklas (2013) **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes.

LUHMANN, Niklas (2019) **Teoria dos sistemas na prática - V. 2: Diferenciação funcional e modernidade**. São Paulo: Vozes.

LUHMANN, Niklas (2020) **Teoria dos sistemas na prática - V. 3: História, semântica e sociedade**. São Paulo: Vozes.

LUHMANN, Niklas (2018) **Teoria dos sistemas na prática: Estrutura social e semântica**. São Paulo: Vozes.

MARTINS, Wallace P. (Jr.) (2008) Enriquecimento ilícito de agentes públicos – Evolução Patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei Federal n.º 8.429/92. *Justitia*, 2008.

MARTINS, Wallace P. (Jr.) (2006) **Probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G.; COELHO, Inocência M. (2010) **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva.

NEVES, Marcelo (2011) **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes.

NEVES, Marcelo (2020) **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes.

SOUZA, Jessé (2013). Niklas Luhmann, Marcelo Neves e o “culturalismo cibernético” da moderna teoria sistêmica. In: Bachur, J. P (Org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

---

**Felipe Rodrigues Monteiro**

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Servidor Público na Câmara Municipal de São Vicente (SP).

**Nelson Flávio Brito Bandeira**

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos, SP. Doutorando em direito ambiental internacional pela Universidade Católica de Santos, SP. Procurador Jurídico da Câmara Municipal de São Vicente (SP).

**Roberto Chibiak Junior**

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de São Vicente (SP).

**Rodrigo Vitoriano**

Advogado.





# PLANO ANTICORRUPÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

*SÃO PAULO STATE ANTI-CORRUPTION PLAN:  
A CRITICAL ANALYSIS*

Alexandre Peres Rodrigues

## **Resumo**

Em 2023 foram elaborados três Decretos pelo Poder Executivo Paulista para colocar em prática uma política de governo com vistas ao enfrentamento da corrupção na Administração Pública no território paulista. São criadas estruturas e planos de ações com diversos eixos, focando na ideia de integridade e no atendimento da Administração a valores não só éticos, mas de governança pública. Seu escopo pode ser visto sob uma ótica alargada, sob uma metodologia interdisciplinar, em que são trazidos à baila princípios e abordagens de cunho jurídico nos quais se pretende avaliar a efetividade deste plano para os fins que almeja.

**Palavras-chave:** Corrupção. Controle Interno. Governança pública.

## ***Abstract***

*In 2023, three Decrees were drawn up by the São Paulo Executive Power to put into practice a government policy aimed at confronting corruption in Public Administration in São Paulo. Structures and action plans are created with different axes, focusing on the idea of integrity and on the Administration's compliance with not only ethical values, but public governance. Its scope can be seen from a broader perspective, under an*

*interdisciplinary methodology, in which principles and critical from the Law theory are brought to evaluate the effectiveness of this plan for the purposes it aims.*

**Keywords:** *Corruption. Internal control. Public Governance.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Rol de Ações e Eixos Interpretativos. 3. Vetores elegidos para combate à corrupção. 4. Integridade como Interesse Público. 5. Conclusão. 6. Referências Bibliográficas.

---

## 1. Introdução

Em quatro de maio de 2023 foram publicados, no Diário Oficial do Estado de São Paulo, três regulamentos do Poder Executivo que tratam da sistemática do chamado “Plano Anticorrupção”. Trata-se de Política Pública empreendida pelo novo Governo do Estado elencando diversas medidas – classificadas como um macroplano – visando ao combate dos ilícitos administrativos e condutas criminais que possam ser enquadradas num sentido *lato* de corrupção, o que, conforme se verá, é mais abrangente do que o tipo penal do Artigo 317 e correlatos do Código Penal.

O primeiro regulamento é o Decreto nº 67.681, de 03 de maio de 2023, o qual institui o Comitê de Combate à Corrupção, para assessoramento do Governador nas atividades ligadas ao combate à corrupção paulista. Objetivando corporificar este macroplano, tal decreto serve-se tão somente para organizar administrativamente a composição dos órgãos de sua gerência, inclusive com a previsão de Grupos de Trabalho específicos setoriais (Art. 7º). Ganham destaque aqui algumas atribuições ligadas a planejamento do macroplano, como a priorização para programas e projetos, e o acompanhamento de resultados e estudos (artigo 2º, incisos, II, IV e V).

O segundo deles, Decreto nº 67.682, de 03 de maio de 2023, traz o Plano Anticorrupção em si, com diversas ações que serão vistas com mais vagar. A seguir, o terceiro regulamento, Decreto nº 67.683/2023, possui um caráter estruturante, já que institui o Plano de Promoção da Integridade, como tábua de vetores para os programas de integridade que vierem a ser implementados em razão do Plano Anticorrupção, considerando este valor como orientativo das ações do

macroplano. São principalmente estes dois decretos que compõem a base do plano.

Desta forma, inovam-se os regulamentos paulistas, com novidades tanto no modo de operar as medidas anticorrupção quanto na sua finalidade em si, de acordo com abordagens dogmáticas e exegéticas, com o suporte interpretativo de valores, princípios e do contexto político em que foi confeccionado o plano, conforme se empreende a seguir.

## **2. Rol de Ações e Eixos Interpretativos**

Preliminarmente a qualquer outro aprofundamento, vale destacar os pontos fulcrais destas normas, sob o ponto de vista dogmático. Nesse sentido, pode-se apontar a direção geral “normativa e não normativa” do Plano, para implementação pelos órgãos nas respectivas atribuições (Art. 1º do Decreto 67.682/2023).

Para culminar neste fim, o Decreto propõe medidas de prevenção e repressão da corrupção, bem como aprimoramento de processos de controle interno, prevenção de conflitos de interesses, articulação institucional e divulgação de informações (Art. 2º deste Decreto). Este espectro pode ser alargado pelo Controlador Geral do Estado (Art. 4º), bem como sua possível disseminação para as entidades controladas (Art. 5º).

A seguir, constam Eixos interpretativos consubstanciados em temas e ações. Os temas são elencados em: articulação interinstitucional, controle interno, cooperação, governança, integridade, investigação, ouvidoria, pesquisa, prevenção de conflitos, responsabilização e transparência (anexo do referido Decreto).

As ações em si trazem rol de oitenta e três medidas dos mais variados aspectos, sob diversidade de momentos de implementação, divididas por tema. Podem ser enquadradas como ações-meio ou ações-fim, sendo estas as que aprofundaremos, especialmente para as de maior inovação e/ou incerteza. A análise será feita em blocos, seguida de comentários.

Explorando a regulação da governança, consta a ação 3 para normatizar a política de governança da Administração Pública e as ações 4, 5, 6, 7 sobre competências e estrutura de cargos da Controladoria Geral do Estado seus servidores e órgãos de apoio. Destaque-se que o alargamento das competências da Controladoria tangencia o tema de controle interno da Administração (Art. 35 da

Constituição de São Paulo) e deve observar a competência do Tribunal de Contas, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, é importante considerar que uma regulamentação geral sobre governança no âmbito do Estado não prescinde de possível limitação, pois não se tem ainda parâmetro para avaliar se governança é tema ligado à competência privativa da União, concorrente com os Estados, ou simplesmente organizativa da Administração Pública (Arts. 22, 24 da Constituição Federal/CF e Art. 47, XIX da Constituição do Estado de São Paulo/CESP).

No que concerne à Integridade, sem prejuízo de várias ações educativas e informativas, vale destacar as medidas que tratam da integridade nas contratações públicas (ações 16 e 25), direito de pessoal (ações 18 e 19), infrações éticas (ações 20, 21, 22) e acompanhamento da integridade nos órgãos públicos (ações 11, 12, 13, 14, 15). Ainda no que se refere a este tema, consta a ação 24 que trata da regulamentação do “selo de integridade” para as empresas estatais paulistas, o que deverá observar as normas gerais das estatais da Lei federal nº 13.303/2016 para não se esgueirar em inconstitucionalidade à vista do que consta no Art. 1º §3º desta lei.

A seguir, constam diversas medidas para fomento da prevenção de conflitos (ações 26 a 32), que são transversais e tratam desde agenda e interações público-privadas, até incompatibilidades entre funções públicas e privadas. Pode-se atentar para o fato de que o subsumo do substantivo “conflito” tenha sido subaproveitado nestas ações, ao menos que a *mens legis* aqui tenha sido no sentido de reservar aos conflitos do macroplano tão somente os graus leves de incompatibilidade, e não de ilicitude ou irregularidade.

Seguindo para o tema de Transparência e Controle Social, as ações 33 a 42 objetivam diversificar a apresentação de dados no Portal da Transparência e sítios de entidades públicas, com destaque para a ação 38 que reforça a efetividade da Carta de Serviços ao Usuário de Serviço Público (art. 7º da Lei federal nº 13.460/2017) e a ação 42 a qual visa à regulamentação do Conselho de Transparência Pública, sendo todos estes avanços na disponibilização das informações públicas ao cidadão.

Subsequentemente a isso, são elencadas medidas voltadas às Ouvidorias, para reforço de sua função institucional e alinhamento de suas competências à ideia geral do macroplano. Com isso, propõe-se a reforma das diretrizes e sistema de ouvidorias estaduais (ação 43) e das plataformas integradas de atuação (ação 44), inclusive com a adoção de

modelo de Maturidade (ação 48) e capacitação de servidores (ação 49). Destaque-se que as Ouvidorias já contam com a enumeração de competências e de uma rede de funcionamento por força do Decreto nº 60.399, de 29 de abril de 2014, de modo que o refazimento do sistema deverá primar antes pela continuidade e eficácia do atendimento que já existe, do que pela promessa de melhorias ainda incertas. Há previsão também de apoio para estruturação completa das ouvidorias nos órgãos públicos (ação 45), criação da análise automatizada de denúncias (ação 46), interação entre plataformas de recebimento de denúncias (ação 47), programa de proteção a denunciantes (ação 50) e regulamentação do Conselho de usuários de Serviços Públicos (ação 51), as quais primam pela evolução do atendimento como um todo para as Ouvidorias.

Já o tema que se segue -, pesquisa, conhecimento e inovação e cooperação e articulação institucional - apresenta tão somente a ação 52, voltada para a pesquisa de percepção geral de corrupção, possivelmente para posterior utilização de dados a serem utilizados nos demais sistemas e ações.

O tema da Investigação apresenta medidas para incrementar o controle da evolução patrimonial de servidores e atividades correlatas (ações 53 a 57).

O anexo continua com a apresentação de medidas de Controle Interno, com medidas voltadas ao controle de riscos e políticas de conformidade nos planos normativo, de capacitação, e de sistemas de auditoria (ações 58 a 63). Aqui merece pontuar a ação 61, a qual visa à regulamentação normativa acerca da fiscalização das políticas estaduais no âmbito dos municípios pertencentes ao território do Estado, cuja generalidade nos traz cautela no sentido de que não se extrapole o âmbito de controle de repasses constitucionais ou dos princípios sensíveis do Art. 35 da Constituição Federal, inclusive sob a luz da Lei federal nº 11.107/2005, caso contrário irá se incidir em ingerência indevida que pode vir a caracterizar quebra do pacto federativo.

Finalmente, o último tema – Responsabilização de Pessoas Físicas e Jurídicas – traz as ações 64 a 83, as quais tratam do direito sancionador como um todo, inovando em um sistema de correição do poder executivo, implementação de corregedorias nas entidades públicas estaduais, reabilitação de empresas para licitações e sistema integrado disciplinar funcional. Aqui, há uma pluralidade de ações que propõem “proposta de normativo” sobre temas ligados a julgamento antecipado de processo administrativo, atuação da controladoria em acordos de leniência, alteração de procedimentos disciplinares, meios

alternativos de sanção e processo administrativo de responsabilização, temas que possivelmente são afetos à reserva parlamentar por força do Art. 24, XI da Constituição Federal (e por dicção negativa do seu Art. 84, VI, “a”), as quais sinalizam pela adoção de lei em sentido estrito – não de decretos ou outras espécies regulamentares – para afastar-se eventual alegação de inconstitucionalidade formal.

Superada a análise do corpo regulamentar, parte-se para considerações principiológicas e axiológicas.

### **3. Vetores eleitos para combate à corrupção**

O objetivo claro dos regulamentos é combater a corrupção. Naturalmente, a corrupção é uma anomalia na sociedade brasileira, como fator de estagnação econômico-social e retrocesso jurídico administrativo, a qual deve ser combatida por todos os meios e mecanismos possíveis (ALVES 2019, p.303-314). Um programa de governo, que inaugura uma gestão política- como ocorre com o Governador Tarcísio de Freitas a partir de 2023 no Estado de São Paulo – não pode se esquivar de apresentar meios de inibição e repressão desta prática deletéria, seja pelo cumprimento do dever de defender e cumprir a Constituição e as leis (Art. 78 da CF e Art. 43 da CESP), seja pela salvaguarda da confiabilidade de seu eleitorado.

Eis uma decorrência do exercício da direção superior da Administração Estadual, conformada segundo o projeto político-partidário de quem ocupa o Poder Executivo. Combater a corrupção é como que um dever implícito dos gestores públicos, por decorrência do Estado Democrático de Direito, pela própria conformação jurídico-política do Estado Brasileiro e de seus entes federados, dentre os quais o Estado de São Paulo (CANOTILHO 2003, p.243).

Além do desvio de recursos públicos e da deturpação da função pública, a corrupção vem ganhando um caráter negativo-pragmático com a Reforma Administrativa do Estado e seus quesitos de eficiência, num modelo gerencial, quais sejam: governança, contratualização e gestão por resultados. Cada qual destes é adjetivado por outros tantos valores correlatos, como a transparência, a prestação de contas, a segurança jurídica, dentre outros (BRASIL 1995, p.55-60). Nesse sentido, a corrupção ao reverberar o dispêndio ilícito de recursos públicos comunica efeitos prejudiciais ao modelo gerencial de Estado, componente de uma ideia de Estado Mínimo.

Nesse sentido, a ideia de um cidadão-cliente corrobora o modelo gerencial de Administração, a qual deve prestar contas ao contribuinte pela oferta de serviços públicos, pela garantia dos direitos fundamentais, pela estrita necessidade de ingerências públicas na vida privada e pelo repúdio ao patrimonialismo e burocracias indevidas (NOHARA 2011, p.107-125).

O que vai ao encontro de tendências mais modernas que veiculam estes mesmos valores, sob outras roupagens, tais como o ESG (“Environment, Social, Governance”). Esta sigla denomina um movimento empresarial que preza tendências de mercado, pela tendência em defrontar um consumidor crítico, social e ambientalmente consciente, o qual valoriza marcas e conceitos empresariais que em tese são éticos, transparentes e atentos às regras de conformidade (PEREIRA 2022), primando um interesse econômico na conformidade a padrões e tendências da sociedade (BAGNOLI 2022, p.74-75). Isso invariavelmente repercute no ambiente de negócios público-privado e na própria confiabilidade do poder público, enquanto colaborador do setor privado, na conjuntura de Estado Mínimo.

Ainda, o macroplano em análise exorbita a repressão administrativa aos crimes funcionais, para criar estruturas e planos de ação no âmbito do Estado de São Paulo. Logo, “corrupção” é entendida ao largo do espectro dos crimes funcionais, porque abrange a desconformidade a padrões antijurídicos em diversos graus, da esfera ética até a esfera criminal. Ou seja, percorre variados graus de irregularidade, desde as comportamentais (afetas às áreas de Ouvidoria) até as eminentemente ilícitas (afetas aos crimes ou sanções disciplinares mais graves).

Esta tendência reverbera um incremento do direito administrativo sancionador na esfera paulista, que veio com a Lei Complementar estadual nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, a qual criou a Controladoria Geral do Estado e incrementou competências disciplinares e sancionatórias na esfera da administração estadual.

Com o plano em tela, parte-se de uma ampliação do campo de incidência do controle administrativo, ao largo do que prevê o Artigo 32 da Constituição do Estado de São Paulo, o que vem em paralelo ao aumento da organização que manuseará este plano, por parte da Controladoria Geral do Estado.

Ou seja, ao largo de diversas ações de inovação em processos, mecanismos e atribuições, vê-se um aumento do corpo administrativo.

Resta saber se este detalhe faz eco ao princípio da integridade, veiculado pelo plano.

#### **4. Integridade como Interesse Público**

Tendo em vista que o valor da Integridade é um dos temas do Plano, orientando ao menos dezoito das Ações do Plano, e indiretamente outras tantas, vale aprofundar-se sobre este tema.

O Decreto nº 67.683, de 03 de maio de 2023 instrumentaliza a Integridade, destacando diretrizes (Art. 3º), objetivos (Art. 4º), organização administrativa (Art. 7º - Unidades de Gestão de Integridade) e normas gerais dos programas setoriais (Art. 6º), cuja tônica geral vai no sentido de criar um ambiente de respeito aos princípios e regras administrativas, e uma cultura geral de cooperação entre servidores e gestores públicos. Essa afirmação fica clara no momento em que o regulamento amplia a integridade para as áreas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, ética e transparência (Art. 2º, VI), bem como no enfoque para capacitação, treinamento, de comunicação e de ciência pelos servidores (Arts. 9º e 11).

Tal sistemática coloca a integridade como um parâmetro de controle interno da Administração Pública, ao lado dos princípios constitucionais administrativos – com destaque para a legalidade, impessoalidade e moralidade – com algum flerte também com a eficiência, já que propõe metas quase “estatísticas” para a integridade (vide elenco do Art. 7º) – considerando-se a eficiência como o cumprimento de finalidades com menor dispêndio de recursos.

Em tempo, importante destacar a ampliação do conceito de desvio ético (Art. 2º, II) cuja conceituação no Decreto abrange quaisquer anomalias nos padrões de integridade, independente da gravidade, do que se decorra dano à Administração Pública ou terceiros. É um espeque amplo de possibilidades que compreende as atividades de Ouvidoria, Auditoria, Disciplinar, Correcional, tudo sob o tom de “integridade”.

É possível dialogar este movimento pró-integridade em outros diplomas normativos, por exemplo, a nova Lei de Licitações – Lei federal nº 14.133/2021. Nesta, se a ideia de cooperação e conformidade não é implícita, ao menos se coloca o programa de integridade como um dos requisitos para as obras de grande vulto (Art. 25 §1º desta Lei).

No entanto, para que se possa ter em conta o universo da integridade, possivelmente alargado – já que engloba tanto a obediência



aos parâmetros de controle interno da Administração, quanto um aspecto cooperativo dos servidores e terceiros – deve-se ampliar o espectro da integridade para um movimento geral de governança das entidades públicas e privadas.

Nesse sentido, a integridade é colocada como um dos princípios componentes da noção geral de governança, pela adesão a princípios e valores que reforcem o interesse público, para que a atuação pública esteja alinhada com os objetivos e expectativas da sociedade, ao lado da confiabilidade, regulação, prestação de contas e transparência (BRASIL 2018, p.42-44).

Inevitável mencionar a aproximação entre a integridade e o princípio da eficiência. Tendo sido consignatária de uma noção de desempenho e medida de produtividade, num contexto de cidadão-consumidor – em nosso caso relacionado às atividades públicas -, a eficiência foi criada a partir de doutrinas econômicas traduzidas para a seara jurídica, o que pode ser consubstanciada numa noção geral de “qualidade”. Essa característica surgiu da demanda dos consumidores para o atendimento aos anseios de mercado – num espectro de competitividade -, o que foi devidamente transportado para os serviços públicos sob a diretriz dos Arts. 173 e 175 da CF (e dos princípios constitucionais da ordem econômica) para tornar-se quesito de atuação do agente público e da organização administrativa, para o fim de melhores resultados nas prestações públicas. Deste modo, a “boa administração”, corolário da “boa governança”, releva a busca da qualidade para satisfação do interesse público, dos valores do modelo gerencial (democracia, *accountability*, transparência, equidade etc.), e expandindo-se além do mero controle de resultados para valorizar o controle de procedimentos e, portanto, da integridade do ciclo de produção de metas e ações (NOHARA 2011, p.169-243).

Esta construção reverbera a própria comunhão de valores éticos e cooperativos ao princípio da legalidade, por força da juridicidade, aderindo princípios outros e institutos conformes à ordem jurídica em geral (CANOTILHO 2003, p.244).

## **5. Conclusão**

Louvável a inovação regulamentar, saúda-se seus mentores pelo esforço em combater a corrupção e o planejamento global de ações e metas. Em que pese haver algumas ações as quais eventualmente podem vir a sugerir inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou

de competência, tais apontamentos partem de conjecturas possíveis, não determinantes, de modo que a análise dos órgãos de Advocacia Pública poderá sedimentar o tema.

Nesse sentido, é oportuna a apreciação do regulamento pelo Parlamento Paulista, de modo a realizar-se a análise sobre a eventual criação de outras espécies normativas, de maior densidade e amplitude, estabelecendo-se assim um novo marco legislativo sobre o combate à corrupção, a partir das inovações trazidas ou ampliadas nos Decretos comentados.

No entanto é visível o incremento da estrutura administrativa paulista em razão deste Decreto, de modo que este vetor ampliativo vai de encontro a uma tendência reducionista pelos grupos reformistas da Administração Pública. Isso porque há um contrassenso em aumentar o corpo administrativo (pelas suas atribuições e servidores para exercê-las) para uma finalidade que não é nova, já que o combate à corrupção está presente em praticamente todos os discursos políticos a partir da redemocratização. Criar estruturas para tratar de um problema preexistente – ainda que conjuntural - talvez não seja a melhor alternativa num momento em que se discute o tamanho do Estado e da Administração Pública. Ainda assim, se trata de opção política, legítima por seus fins e formas.

A contribuição acadêmica vem para ampliar o debate e alcançar aspectos práticos derivados dos novos Decretos, assim como tecer apontamentos sobre possíveis lacunas, soluções e inconsistências preliminares, colocando-se como ponto de partida para novas discussões e aprofundamentos, que somente o tempo, com a sedimentação e a práxis dessa regulamentação, poderá trazer na forma de desafios interpretativos.

## 6. Referências Bibliográficas

ALVES, Eliana C. (2019). **A política de combate à corrupção no Brasil**. In: *Doutrina: edição comemorativa, 30 anos*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dout30anos/article/view/3790/3909>. Acesso em 21/06/2023.

BAGNOLI, Vicente (2022). **Direito Econômico e Concorrencial: o poder econômico e seus limites jurídicos**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BRASIL (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

Acesso em 22/06/2023.

BRASIL (2018). **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em 22/06/2023.

CANOTILHO, José J.G. (2003). **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina.

NOHARA, Irene P. (2011). **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas.

PEREIRA, Luciana V. (2022). **Ninguém é “ESG”, mas pode desenvolver um programa para isso**. In: *ENGIE*, 05/09/2022. Disponível em:

<https://www.alemdaenergia.engie.com.br/para-luciana-vianna-pereira-ninguem-e-esg/>. Acesso em 03/01/2023.

---

### **Alexandre Peres Rodrigues**

Mestre em Direito do Estado (USP). Especialista em Direito do Consumidor (DAMASIO). Advogado. Membro da Comissão de Defesa do Consumidor (OAB-SP). Professor convidado.



# POLICIAMENTO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO: LEGISLAÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

*SCHOOL POLICING IN THE STATE OF SÃO PAULO:  
LEGISLATION, CHALLENGES AND PERSPECTIVES*

Flávia March  
Vilmar Duarte Maciel

## **Resumo**

O presente artigo científico busca analisar as perspectivas da sociedade quanto ao policiamento comunitário em escolas, com destaque para o Programa Vizinhança Solidária Escolar (PVS Escolar) e a preocupação e medidas quanto aos recentes ataques ocorridos em instituições de ensino. Para isso, serão explorados os principais fundamentos do policiamento comunitário em escolas como uma abordagem preventiva, a fim de promover a segurança e o bem-estar dos estudantes. Além disso, serão discutidas as diferentes visões da sociedade em relação a essa estratégia, considerando os benefícios e preocupações relacionados à presença policial nas escolas. Por fim, serão analisados os recentes ataques como um ponto de reflexão sobre a importância de repensar as estratégias de segurança escolar, particularmente no Estado de São Paulo.

**Palavras-chave:** policiamento comunitário em escolas; Programa Vizinhança Solidária Escolar; ataques em escolas; segurança escolar.

## **Abstract**

*This scientific article seeks to analyze society's perspectives regarding community policing in schools, with emphasis on the*

*School Solidarity Neighborhood Program (PVS Escolar) and the concern and measures regarding recent attacks in educational institutions. To this end, the main foundations of community policing in schools will be explored as a preventive approach in order to promote the safety and well-being of students. In addition, the different views of society in relation to this strategy will be discussed, considering the benefits and concerns related to the police presence in schools. Finally, the recent attacks will be analyzed as a point of reflection on the importance of rethinking school security strategies, particularly in the State of São Paulo.*

**Keywords :** *community policing in schools; School Solidarity Neighborhood Program; attacks on schools; school safety.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Legislação. 3. O policiamento escolar em escolas como uma abordagem preventiva. 4. Desafios. 5. Ataques recentes: reflexões e desafios. 6. Perspectivas. 7. Conclusão. 8. Referências.

---

## **1. Introdução**

A segurança da comunidade escolar é um tema de grande relevância para a educação e para a sociedade, pois envolve a proteção dos direitos humanos, a promoção da cidadania e a prevenção da violência. Nesse contexto, o policiamento escolar é uma das estratégias adotadas pelo poder público para garantir um ambiente escolar seguro e propício ao ensino e à aprendizagem.

O policiamento escolar é uma atividade policial ostensiva voltada à segurança dos estabelecimentos de ensino e do perímetro escolar predefinido, visando a cumprir o estabelecido no programa de segurança escolar, de tal modo que satisfaça as necessidades de segurança da comunidade escolar. No Estado bandeirante, o policiamento escolar é realizado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), por meio da Ronda Escolar, que efetua constantes rondas nas escolas existentes na área geográfica sob sua responsabilidade.

Essa modalidade, na verdade integrante de um programa de policiamento (o Programa de Policiamento Escolar), tem se tornado um tema cada vez mais relevante no contexto da segurança pública e da

proteção dos alunos. A ocorrência de ataques em instituições de ensino tem levantado questionamentos sobre as estratégias de segurança adotadas e a necessidade de repensar abordagens preventivas que possam garantir um ambiente escolar seguro. Nesse contexto, o Programa Vizinhança Solidária Escolar (PVS Escolar) se destaca como uma iniciativa que objetiva promover a segurança por meio do fortalecimento dos laços entre a polícia, a comunidade escolar e os alunos.

O objetivo deste artigo é apresentar a legislação, os desafios e as perspectivas do policiamento escolar no Estado de São Paulo, buscando contribuir para o debate sobre o papel da PM na proteção da comunidade escolar e na promoção da cultura de paz nas escolas.

Quanto à estrutura, o artigo foi organizado nas seções a seguir: Legislação, seção responsável pela apresentação das normas vigentes; O policiamento comunitário em escolas como uma abordagem preventiva, que versou sobre o poder desse projeto na prevenção delitiva e de outros eventos adversos; Desafios, seção que versou sobre os problemas enfrentados para a plenitude da implantação do policiamento escolar nos 645 municípios do Estado e disseminação de uma cultura de paz das escolas; Ataques recentes: reflexões e desafios, que trazem o cenário hodierno acerca dos ataques ocorridos em ambiente escolar, alguns com grande repercussão na mídia em geral, escrita, ouvida e televisionada; Perspectivas, que tratam das necessidades e anseios da sociedade em face da oferta de segurança por parte da Polícia Militar, particularmente no ambiente escolar.

## **2. Legislação**

A legislação que regula o policiamento escolar no Estado de São Paulo é composta por normas federais, estaduais e municipais, que estabelecem as diretrizes, as competências e as responsabilidades dos órgãos envolvidos na segurança escolar.

No âmbito federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, prevê que os estabelecimentos de ensino devem assegurar a seus alunos condições adequadas de segurança, higiene e salubridade, bem como promover medidas de prevenção e combate à violência no âmbito escolar. A LDB também prediz que os sistemas de ensino devem articular-se com os órgãos públicos de saúde, assistência social, trabalho e segurança, visando ao atendimento integral do educando.

Atualização importante da LDB adveio com a Lei nº 13.663, de 14 de maio de 2018, que trouxe texto específico sobre a questão acima narrada, introduzindo os incisos IX e X ao art. 12, senão veja-se:

Art. 12. [...]:

[...]

IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas;

X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas. (BRASIL, 2018, p. 2).

E outra, por força da Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019, explorou a questão da segurança escolar, ao alterar o art. 12, agregando-lhe o inciso XI:

Art. 12. [...]:

[...]

XI - promover ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas.” (BRASIL, 2019, p. 1, grifo nosso).

No âmbito estadual, o Plano Estadual de Educação (PEE) de São Paulo, território geográfico considerado para o presente artigo científico, a Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016, estabelece como uma de suas diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, que implica na participação dos segmentos da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Veja-se o recorte:

Artigo 2º - São diretrizes do PEE:

[...]

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; (SÃO PAULO [Estado], 2016, p. 1).

O PEE também apresenta, como uma das metas, a garantia de condições adequadas de infraestrutura e segurança nas escolas estaduais, bem como a implementação de programas e ações de prevenção e enfrentamento à violência nas escolas, em articulação com as demais políticas públicas.

Do tópico sobredito, veja-se a transcrição:



Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB no Estado:

[...]

7.27. Garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações [...], favorecendo a adoção das providências adequadas para viabilizar a construção da cultura de paz e ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade. (SÃO PAULO [Estado], 2016, p. 3, grifo nosso).

Vale pontuar, no nível de legislação estadual, a Lei nº 17.341, de 11 de março de 2021, que estabelece normas gerais sobre segurança escolar e dá outras providências. Entre outras deliberações, princípios e considerações sobre o mote, incluindo a necessidade da participação ativa da comunidade escolar e o desenvolvimento de programas específicos aos seus membros, é conceituado o termo segurança escolar, da seguinte forma:

Entende-se por segurança escolar a garantia de ambiente isento de ameaças para alunos, professores e toda a comunidade escolar, sustentado por um conjunto de medidas adotadas pelo Poder Público, com vistas à construção da paz e da ordem social no interior e nas imediações de seus respectivos estabelecimentos de ensino. (SÃO PAULO [Estado] 2021, p.1).

Finalmente, a norma estadual que mais se entrelaça no sentido de evidenciar o trabalho conjunto das pastas da Educação e da Segurança Pública é o decreto nº 28.642, de 3 de agosto de 1988, que instituiu o Programa de Segurança Escolar. Em seu bojo é preconizada a atuação de membros das duas secretarias, a comporem a Comissão Estadual de Coordenação de Segurança Escolar, na seguinte conformidade:

- I - 1 (um) representante da Secretaria da Segurança Pública;
- II - 1 (um) representante da Secretaria da Educação;
- III - 1 (um) representante do Estado Maior da Polícia Militar;
- IV - 1 (um) representante do Comando de Polícia Militar Metropolitano;
- V - 1 (um) representante da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE), da Secretaria da Educação;

VI - 1 (um) representante da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP), da Secretaria da Educação;

VII - 1 (um) representante das Divisões Regionais de Ensino (DRE), da Região Metropolitana da Grande São Paulo - COGSP, da Secretaria da Educação;

VIII - 1 (um) representante das Delegacias de Ensino (DE), da Região Metropolitana da Grande São Paulo COGSP, da Secretaria da Educação;

IX - 1 (um) representante da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). (SÃO PAULO [Estado], 1988, p. 1, grifo nosso).

Em nível *intra corporis* da PMESP, a norma administrativa que regula a atividade de rondas escolares é a Diretriz n° PM3-004/02/20, de 12 de março de 2020.

Segundo a norma, o Programa de Policiamento Escolar, por ela instituído, foi a inovação trazida pela Polícia Militar paulista que aperfeiçoou o decreto estadual acima citado.

No âmbito municipal, o Programa de Proteção Escolar da Guarda Municipal é um sistema integrado de proteção dos estabelecimentos de ensino do município de São Paulo. O trabalho é realizado de forma conjunta entre a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e a Secretaria Municipal da Educação. O programa consiste na permanência de viaturas da Ronda Escolar Municipal, em horários críticos e pré-determinados, nas Unidades da Educação que não são contempladas com o policiamento fixo, sempre de acordo com seus índices de vulnerabilidade. (SÃO PAULO [Município] 2021).

Não obstante a norma interna da PMESP sobre o Programa de Policiamento Escolar acima mencionada prever a atuação do programa nas escolas das esferas estadual, municipal e até particular, vê-se a preocupação do poder público no envolvimento de sua força armada municipal na temática e na operacionalidade da segurança escolar.

### **3. O policiamento comunitário em escolas como uma abordagem preventiva**

Esta seção versa sobre a vertente de prevenção delitiva em escolas a partir do policiamento comunitário, no caso, desenvolvido pelo policiamento escolar e, com maior profundidade e entrosamento, pelo PVS Escolar.

O policiamento comunitário em escolas se baseia na ideia de que a segurança nas escolas não pode ser alcançada apenas por meio de medidas repressivas, mas também pela prevenção e pela criação de laços de confiança entre a polícia e a comunidade escolar (JOHNSTON 2002).

Há uma série de obras acadêmicas do âmbito interno e também externo à Polícia Militar que se debruçam sobre essa temática e destacam a importância desse envolvimento e parceria. Das fontes exógenas, a literatura consagrada de Skolnick e Bayley (2002), dois dos primeiros estudiosos sobre essa filosofia e estratégia de polícia nos Estados Unidos da América (EUA), já abordava, à época, a inclusão do policiamento comunitário em escolas como ferramenta de aproximação com essa importante e delicada comunidade.

O juízo inicial da integração com as comunidades já tinha como base a solidariedade vicinal e a transmissão constante de informações à polícia, com atuação ativa das pessoas na questão da segurança pública, desde pequenas denúncias e cobrança de posturas do poder público até as informações mais detalhadas sobre criminosos. A mesma lógica é plenamente possível no ambiente escolar, guardadas as proporções de local, atores e dinâmica de comunicações.

Outra obra de interesse, essa trazendo maior especificidade, é a de Brown (2018), um dos artigos presentes numa obra americana sobre as estratégias e práticas que as escolas empregam para monitorar os alunos e controlar seu comportamento, sob o título *The Palgrave international handbook of school discipline, surveillance, and social control* (Manual internacional de disciplina escolar, vigilância e controle social, tradução nossa). Em sua lavra, o autor explora a avaliação dos programas de policiamento escolar nos EUA, modelo que teve início em meados do século XX, em data exata não sabida, mas que logo tomou corpo, nas décadas seguintes, com aplicações massivas nas cidades de Charlotte, Carolina do Norte, Flint, Michigan, Fresno, Califórnia e Miami.

Conforme o autor citado, o aumento exacerbado de policiais especializados na atuação em estabelecimentos escolares atingiu um expressivo número de 20 mil agentes em território norte-americano no início do século XXI, com diversos estados contando com departamentos de policiamento escolar próprios. Criticou, todavia, a pouca pesquisa científica de observação direta intensiva ou extensiva, salutares para a coleta de informações empíricas dos operadores e a verificação de dificuldades, críticas e opiniões para ajustes de

estratégia<sup>1</sup>. Ainda fez comparativos com outros autores, estudiosos de programas de policiamento escolar em outros países, como Canadá e Reino Unido, ressaltando a impossibilidade de se traçar um padrão de atuação, em face, sobretudo, das diferenças regionais, sociais, culturais e, também, criminógenas dos territórios geográficos de operacionalidade. Criticou a existência de diversos trabalhos que se iniciaram com projetos-piloto com duração de alguns anos e, mesmo após uma série de resultados positivos, o precoce encerramento, numa solução de continuidade pernicioso às comunidades afetadas. (BROWN 2018).

À guisa de análises estatísticas, o autor referenciou uma série de outros estudos que demonstraram resultados favoráveis logo após a implantação dos policiais nas escolas<sup>2</sup>, desde o aumento abrupto das detenções por uso e porte de entorpecentes até a diminuição de uma variedade de eventos como agressões e desentendimentos entre alunos e de casos de afrontas a professores. Para essa análise, em outras polícias que não as estadunidenses, ele citou casos como a polícia londrina, que teve êxito na redução e/ou desbaratamento de pequenas gangues formadas por alunos de escolas de periferia da capital inglesa, muito embora não se tenha atingido números expressivos de detenções de menores infratores. Esclareceu, também, a recalcitrância de algumas escolas em externar a sua realidade acerca da delinquência juvenil, por temor à queda de popularidade na cidade ou outros efeitos de “propaganda”. (BROWN 2018).

Em seguida, o pesquisador explora a prática da pesquisa de opinião do público externo, muito comum nos EUA, sendo apontado, pela maioria dos alunos, que a polícia e os agentes de segurança os tratam de forma justa, são educados com eles e ajudam a manter as escolas seguras, notável indicação de aceitação por parte do público mais interessado. Outra pesquisa no estado do Missouri concluiu que a presença dos policiais em nada melhorou as atitudes dos jovens em relação ao agente, às percepções das consequências danosas da delinquência nas escolas ou das crenças sobre ser detido pela prática

---

<sup>1</sup> Fato que é observado, no cotidiano, pelos articulistas, que possuem vasta expertise no segmento da vizinhança solidária do sentido lato e no seu recorte na seara escolar.

<sup>2</sup> Salienta-se, aqui, que há uma diferença crucial do padrão de policiamento escolar nos EUA, que utilizam do policial fardado atuando diretamente no interior do estabelecimento de ensino – e não meramente em rondas de inopino, como ocorre na Polícia Militar paulista.

delitiva. Já os estudos voltados aos gestores ou administradores das escolas não tiveram tanto impacto conclusivo quanto dos jovens, resultando, em alguns deles, em indefinição quanto à eficácia da presença de agentes da lei. Entretanto, outra pesquisa de 2006 apontou que a existência de agentes de segurança privada estava associada a níveis mais altos de violência escolar, enquanto a presença de policiais estava associada a níveis mais baixos dessa mesma violência.

No Texas, a pesquisa com gestores escolares resultou frutífera em constatar a importância dos policiais para o manejo da delinquência juvenil. No Canadá, País de Gales, Inglaterra e Escócia, os resultados foram análogos, indicando aquiescência dos administradores na permanência de oficiais de polícia em suas escolas.

Das pesquisas qualitativas, focadas nas entrevistas, Brown (2018) esclarece que, não obstante a dificuldade desse tipo de observação, muito menos abrangente, mais custosa, demorada e recalcitrante por parte dos responsáveis pelas escolas, trouxe boas respostas à prática do policiamento no interior dos colégios, relatando, inclusive, casos emblemáticos como o de um mesmo policial que, embora tido como rigoroso pelos alunos entrevistados, foi aprovado com unanimidade pelos próprios pais, o que ressaltou que o desagrado dos infantes podia ser, na verdade, um incômodo pela boa atuação do agente da lei.

Em considerações finais, o autor relembra a amplitude do trabalho das polícias ocorrida nas últimas décadas, aduzindo que:

A rápida evolução dos programas SRO desde a década de 1990 é sem dúvida apenas uma das manifestações mais recentes dessa tendência sociopolítica.

Independentemente de a situação envolver um incêndio, uma briga doméstica, um acidente automobilístico, um ataque cardíaco, um ataque terrorista, uma criança perdida, um engarrafamento, um bêbado pugilista ou uma vaca vagando em uma rodovia, um policial ou o vice-xerife estará entre os primeiros a responder. Assim como outros policiais, os policiais escolares são seres humanos encarregados de várias tarefas flutuantes que muitas vezes devem tomar decisões rápidas com base em informações limitadas e lidar com uma variedade de audiências que têm expectativas divergentes (e, às vezes, contraditórias) dos oficiais. Oponentes, proponentes e investigadores imparciais do policiamento escolar devem ter isso em mente e ser cautelosos e prudentes ao formular suas

expectativas sobre o tema, projetar e realizar avaliações de operações e emitir críticas e elogios aos oficiais, seus esforços e seu impacto no ambiente escolar. (BROWN 2018, p.342, tradução nossa).

Quanto à literatura doutrinário-normativa internacional, o maior destaque a ser dado é à do *National Institute of Justice* do Departamento de Justiça norte-americano, *School Policing Programs: where we have been and where we need to go next* (Programas de policiamento escolar: onde estamos e aonde precisamos chegar, tradução nossa).

Esse relatório recente, de 2022, contém um importante conteúdo, iniciando-se pela vertente histórica do policiamento escolar estadunidense, suas formas de atuação, exemplos de ação, treinamento, capacitação e resultados alcançados, até atingir os desafios para os anos vindouros.

A obra traz quatro recomendações para o desenvolvimento do programa:

Recomendação 1: Dedicar e manter o financiamento para o estudo de programas de policiamento escolar que apoiem a pesquisa direcionada para melhorar a base de conhecimento existente.

Recomendação 2: Garantir que os projetos de pesquisa mais rigorosos e apropriados sejam usados no estudo do policiamento escolar.

Recomendação 3: Concentrar-se mais, tanto na prática quanto na pesquisa, na seleção de policiais para cargos escolares.

Recomendação 4: Fornecer aos policiais treinamento específico para trabalhar nas escolas e para as funções e atividades esperadas desse oficial naquela escola.

Recomendação 5: Implementar e testar um conjunto consistente de características de implementação para estabelecer e operar programas de policiamento escolar. (MCKENNA e PETROSINO 2022, p.iii, tradução nossa).

Mais uma vez se denota a particularidade do programa norte-americano, na inclusão de policiais diretamente no ambiente escolar, diferindo do padrão paulista de realização de rondas. Fazendo-se um paralelo com o PVS Escolar que adiante será esmiuçado, com a experiência viva do 54º Batalhão de Polícia Militar do Interior

(BPM/I), na cidade de Itapeva, apesar desse projeto não centrar policiais militares nas escolas à “moda americana”, trará muito mais proximidade e não somente com alunos e professores, mas, também, propõe-se a estreitar laços, também, com as famílias.

Retornando às linhas do relatório citado, os autores referenciam outras obras alusivas ao policiamento em escolas, recordando a existência de uma tríade sobre o conceito dessa atividade nas seguintes funções principais: aplicador da lei, educador e conselheiro/mentor informal.

Essa tríade não nasceu juntamente com o início dessa atividade, mas foi se consolidando no passar dos anos (assim como se demonstra o próprio aumento do rol de atividades da polícia, que não apenas o de prender criminosos). O papel do aplicador da lei envolve atividades típicas, como a prevenção do crime e a apreensão de indivíduos que violam a lei. Essas atividades são normalmente realizadas por policiais que patrulham o perímetro, garantindo que as atividades escolares não sejam interrompidas por questões de segurança. O papel do educador, como o de um professor em sala de aula, está centrado nos policiais ensinando alunos (e às vezes funcionários) sobre uma variedade de tópicos relacionados ao crime, à lei e à tomada de decisão positiva<sup>3</sup>. Alguns exemplos citados são as orientações sobre o abuso de álcool, sobre a solução pacífica dos conflitos e sobre as consequências de outras atividades criminosas. O papel final no conceito da tríade é o de conselheiro/mentor informal, que contempla o auxílio aos alunos e, às vezes, suas famílias com questões relacionadas à lei, na forma de orientação informal sobre questões de comportamento e disciplina, bem como outros tópicos relacionados aos crimes e à segurança escolar em geral. (MCKENNA e PETROSINO 2022).

Ao abordarem sobre o aprendizado diante da experiência norte-americana do projeto, os autores a subdividem em quatro partes, cada uma delas fruto de uma reunião específica com os atores envolvidos e um grupo de palestrantes, a partir de uma pauta de

---

<sup>3</sup> Algo que, quando muito, é realizado, na PMESP, pelos integrantes do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), mas que, de forma inovadora, como será visto, passa a se tornar padrão com o PVS Escolar, que fomenta a realização constante de palestras sobre diversos tópicos relativos a segurança pública em geral.

questões, num modelo conhecido como *brainstorming*, em que os componentes traziam a visão, críticas e sugestões sobre a matéria.

A primeira abordou as funções, responsabilidades e atividades do policial escolar, resultando, no geral: uma falta de consistência nas funções dos oficiais que é tanto problemática quanto esperada; a necessidade de identificar as expectativas de nível superior (ou seja, nacional e estadual) para funções oficiais que tenham flexibilidade para serem adaptadas aos contextos e ambientes locais; o excesso de funções para a polícia escolar, algumas das quais podem ter impacto positivo e outras negativas, devido à falta de padrões globais nessa área; o uso particular da polícia, pelas comunidades locais, para atender necessidades particulares.

A segunda versou sobre o treinamento, demonstrando-se: a importância de um treinamento de qualidade ao longo da carreira, já que, geralmente, os policiais concluem um curso único obrigatório; a formação contínua, adaptada às dinâmicas em mutação do policiamento escolar e realizada em conjunto com os educadores com os quais os agentes vão trabalhar, provavelmente mais frutífera e com maior tendência de resultados positivos.

A terceira trouxe o impacto do policiamento escolar, com as constatações seguintes: muito embora alguns resultados tenham constatado ineficácia do policiamento escolar, a maioria dos participantes acredita em melhorias com base em maior envolvimento com os gestores – tidos, alguns, como recalcitrantes à presença de policiais nas escolas – e melhor capacitação e voluntariedade dos agentes da lei; acreditam que algumas evidências podem não ser confiáveis, contaminadas pelas opiniões de alguns alunos ou mesmo gestores contrários, o que pode macular muitos resultados positivos alcançados; a necessidade de incremento dos mecanismos de coleta e medição dos resultados; pontuou-se acerca de atrativos para o policial na função, como diferenciais de pecúnia e de escala, além do aumento de pesquisas de opinião com os gestores, para verificação das necessidades e conscientização sobre o valor do trabalho policial.

A quarta e última foi a respeito do cenário futuro do policiamento escolar, oportunidade em que os participantes foram convidados a comentar as recomendações propostas que foram elaboradas para o relatório, incluindo as informações coletadas nessas reuniões. Houve cisões de entendimento: alguns sugerindo a retirada do programa, alguns, a sua continuidade; constatou-se a insuficiência de estudos específicos para avaliação mais segura dos resultados; sugeriu-



se a redução de atribuições dos policiais escolares; entendeu-se pela maioria que o rol de benefícios alcançados pelo programa ainda deveria ser mais assertivo e ser mais entendido, não havendo, ainda, certeza quanto à função principal do operador; foram tecidas considerações sobre os financiamentos e a necessidade de direcionamento prático, inclusive dos treinamentos voltados aos multiplicadores, sobrepondo a prática e a realidade à simples teoria; finalmente, deu-se ênfase à coprodução de segurança na escola a partir do trabalho de cada membro, desde policiais até alunos, no sentido de produzir um clima positivo de segurança no ambiente. (MCKENNA e PETROSINO 2022).

No recorte *intra corporis*, uma obra acadêmica de grande valor é a assinada por Abreu (2020), ao avaliar a situação de uma das subunidades operacionais do 39º BPM/I, batalhão que polícia o município litorâneo de São Vicente, citando o sucesso das palestras proferidas nas comunidades escolares da área, como contribuição para a melhoria da percepção da sensação de segurança, servindo de mecanismo propulsor dessa aproximação e como ferramenta para a melhoria da imagem da PMESP. Além disso, assim como outras pesquisas científicas correlatas, foi demonstrado o arrefecimento de índices criminais nos perímetros escolares de seu território de análise.

Outra obra, a dissertação de mestrado de Lopes (2020) trouxe a proposta de implantação do PVS Escolar, utilizando como território geográfico de diagnose uma das companhias operacionais do 5º BPM/M, batalhão que opera na zona Norte da capital paulista. O autor trouxe, afora a apresentação de uma detalhada minuta de Diretriz, considerações finais nas quais aduziu sobre a redução criminal havida no local do projeto-piloto, comparando-se o 1º trimestre de 2018 (período em que não era desenvolvido o Programa) com o 1º trimestre de 2019 (período em que o Programa foi instituído na sua plenitude), demonstrando diminuição em 15 das 17 escolas em que foi aplicada a sistemática, o que representa 88,23% dos estabelecimentos com êxito nesse alcance. O autor destaca o uso das redes sociais como ferramenta de celeridade no fluxo de informações e, numa síntese dos benefícios do programa em sua subunidade, a melhoria ou estabilidade dos indicadores criminais, o aumento na sensação de segurança, a consolidação e estreitamento de relações com as instituições, a maximização do emprego da Ronda Escolar e PROERD e o uso dos aplicativos de mensagens instantâneas para difusão de informações.

Essa abordagem enfatiza a importância da participação ativa da comunidade na promoção de um ambiente seguro e saudável para os estudantes, conforme já foi exaustivamente abordado nesta seção, por meio do singelo *benchmarking* a partir dos estudos internacionais esposados.

O PVS Escolar, por exemplo, busca envolver não apenas os policiais, como já se disse, mas, também, professores, funcionários, pais e alunos na construção de uma cultura de paz e respeito nas escolas. Esse grupo de pessoas específicas deve ser entendido como uma comunidade escolar. Incluir sempre, retomando a proposta feita na Introdução.

#### **4. Desafios**

O caminho para o sucesso, obviamente, é muito incerto, qualquer que seja a iniciativa, empreendimento ou projeto almejado. Trata-se de um tópico delicado, já que o que conta com parcial controle é o tempo presente, ou seja, o hoje.

Ocorre que é igualmente plausível considerar que o passado muito nos ensina e o futuro, apesar da citada incerteza, pode ser um resultado do entendimento das experiências pretéritas, ajustes de planejamento, elisão dos erros cometidos e melhorias de acertos, o que culmina numa maior possibilidade de sucesso vindouro.

É assim que se deve abordar o PVS Escolar, com base no grande acervo de dados já existentes no ente federativo bandeirante, nas experiências vividas por alguns pesquisadores e, particularmente, na observação empírica de um dos autores deste artigo.

O 54º BPM/I é um batalhão da Polícia Militar que executa o policiamento ostensivo preventivo fardado na cidade de Itapeva e outras dezoito cidades que são componentes da microrregião intermediária de Sorocaba, incluindo-se Buri, Capão Bonito, Itararé e outras. Essa unidade operacional possui três companhias territoriais e um efetivo fixado de 410 policiais militares.

A unidade alvo do presente diagnóstico tem contingente específico para o policiamento escolar de sete policiais, sendo destinadas cinco viaturas para as rondas efetuadas no total de 298 estabelecimentos escolares, sendo 68 escolas estaduais, 201 municipais e 29 particulares.

Em sua dissertação de mestrado ainda em fase de lavratura, Maciel (2023) reporta a problemática acerca do envolvimento inicial

com os gestores das escolas, ressaltando o protagonismo da unidade operacional no sentido de administrar a realização de palestras incipientes sobre a temática. O projeto do 54º BPM/I remonta ao ano de 2019, mais precisamente o dia 9 de outubro, durante evento encabeçado pela Diretoria de Polícia Comunitária de Direitos Humanos (DPCDH) da PMESP, o Seminário Internacional de Polícia Comunitária (em fase de elaboração)<sup>4</sup>.

Conforme acentua o autor:

A atividade se desenvolve através de reuniões comunitárias nas escolas, sendo que nas palestras são explicadas as intenções e a dinâmica de funcionamento, permitindo que os participantes entendam seu fundamental papel proativo na segurança pública. Também é trabalhada a conscientização dos alunos e de seus responsáveis, tornando-os mais cuidadosos com as dependências escolares, criando vínculo sentimental e de urbanidade, propiciando reparos de iluminação, pintura e limpeza das escolas e seu entorno, transmitindo noções de prevenção primária. É afluída a sensação de pertencimento à escola e os próprios alunos acabam por não permitir ações de vandalismo no local. Alguns deles se sobressaem na liderança de seu grupo, favorecendo o surgimento de positivo protagonismo estudantil, auxiliando-os a gerenciar situações corriqueiras da vida escolar de maneira adequada, rápida e democrática. (MACIEL, 2023, p. 21, em fase de elaboração).

Observe-se que, no aspecto mental (conscientização dos participantes), são valorizados o sentimento de pertencimento e a partilha de responsabilidades.

Preliminarmente à implantação final, houve trabalho incipiente que consistiu em visitas técnicas de segurança escolar, com atuação incisiva no ambiente almejado no intuito de compreender, por meio das visitas, como se dá a reprodução de certos fenômenos sociais que potencialmente reproduzem a violência e, em seguida, a elaboração de relatórios técnicos apresentados às escolas pelas equipes de ronda escolar, alguns com a proposição de ações em conjunto visando à

---

<sup>4</sup> Segurança escolar: novas perspectivas de interação entre a Polícia Militar e a comunidade por meio da estratégia de trabalho em rede, de autoria de Vilmar Duarte Maciel, dissertação de mestrado a ser publicada pelo Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES) da PMESP.

supressão de problemáticas relacionadas à questão da segurança nestes espaços.

Para a implantação propriamente dita, seguiram-se três etapas de aproximação secundária com ciclo de palestras: a primeira, aos gestores e funcionários da escola, com fito de pactuar obrigações, mecanismos de controle, conduta e procedimentos em situações que fujam à normalidade ou em situações de crise que necessitem dos órgãos de segurança pública, em particular a Polícia Militar; a segunda, aos pais ou responsáveis, com objetivo de firmar o compromisso e importância no acompanhamento de seus filhos ou jovens de sua responsabilidade na escola, bem como na orientação familiar na correção de atitudes; a terceira e última voltada, então, aos alunos, oportunidade em que são abordados temas atuais a fim de orientar os estudantes no que tange às problemáticas relacionadas à segurança escolar e/ou pessoal, sendo essas pontuais e/ou corriqueiras daquele ambiente e do mundo.

Conforme apontado pelo autor em comento, eis os seguintes pontos que devem ser observados no relacionamento, policial e escola, por parte dos gestores e operadores da Polícia Militar:

- a) manter um relacionamento cordial com a comunidade escolar;
- b) mostrar que sua ação é preventiva e educativa;
- c) sempre que possível, participar das reuniões com professores, pais e alunos (ou determinar alguém da ronda escolar, ou administração da Cia);
- d) transmitir confiança à comunidade escolar;
- e) estimular a comunidade a dar informações à polícia;
- f) imprimir a ideia de que a polícia está sempre por perto;
- g) mostrar liderança;
- h) procurar conhecer as pessoas que fazem parte da comunidade escolar;
- i) solucionar os problemas dentro de sua área de competência em parceria com a comunidade escolar;
- j) organizar e mobilizar a comunidade escolar a participar da prevenção à violência escolar;

k) fazer visita técnica de Segurança na escola. (MACIEL, 2023, em fase de elaboração)<sup>5</sup>.

Observou-se, ainda, a facilidade de utilização do WhatsApp, o conhecido aplicativo para celulares e smartphones, como meio de comunicação do PVS Escolar, sendo certo que os gestores escolares não aceitam a participação de grupos do aplicativo que não tenham, no mínimo, um policial militar participante como moderador.

A celeridade do fluxo de comunicação do WhatsApp já foi alvo de estudo e discussão por diversos pesquisadores do âmbito interno da PMESP. Esse aplicativo, conforme diversas matérias divulgadas na rede mundial de computadores, já chega a atingir mais de 120 milhões de usuários no Brasil, o que ressalta sua ampla utilização, chegando à primeira posição dentre os aplicativos de celulares voltados a redes sociais. (OBERLO 2020; SALGADO 2023).

Logicamente, alguns pontos de peculiaridade devem ser observados – assim como a experiência dos estudos norte-americanos que indicaram óbices similares – como a condição socioeconômica dos locais de aplicação, as características culturais e de regionalidade, além de outras que possam ser consideradas para a estratégia de *approach* por parte do gestor de Polícia Militar. No caso do 54º BPM/I, pode-se dizer que houve grande aprovação por parte do público externo, o qual constitui o alvo principal do PVS Escolar, mas que, sem dúvida, acaba refletindo sobremaneira no trabalho da própria Instituição, já que, com menores expectativas de ocorrência, de chamados 190 e de demandas finais das escolas, há um fôlego muito maior para a execução das atividades de policiamento ostensivo preventivo na área de atuação. Prova fidedigna dessa asserção é a queda de indicadores criminais havida a partir do ano de 2019, além de outras benesses trazidas.

Cabe, destarte, além da audácia em operacionalizar o projeto, voluntariedade dos policiais militares de ponta de linha, dinamismo e dedicação do Comandante de Cia e outras variáveis, a natural recepção por parte da comunidade civil, entendendo a importância dessa parceria que resulta em grandes frutos.

---

<sup>5</sup> Segurança escolar: novas perspectivas de interação entre a Polícia Militar e a comunidade por meio da estratégia de trabalho em rede, de autoria de Vilmar Duarte Maciel, dissertação de mestrado a ser publicada pelo Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES) da PMESP.

No ano de 2023, foi publicada a Instrução Continuada de Comando (ICC) n° 343, que traz matérias de interesse para a PMESP, na qual se mostrou o projeto pioneiro do batalhão, apontando, inclusive, aumento de produtividade policial e de interações havidas com a comunidade, conforme figura 1:



Figura 1 - Recorte da ICC 343/2023

Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo (2023, p. 4)

Em derradeiro, é possível aduzir que o policiamento escolar no Estado de São Paulo enfrenta diversos desafios para cumprir sua missão de garantir a segurança da comunidade escolar e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Entre esses desafios, destacam-se, em síntese:

- a) a escassez de recursos humanos e materiais para atender à demanda de policiamento nas mais de 20 mil escolas estaduais e municipais existentes no Estado;
- b) a necessidade de capacitação e atualização dos policiais militares que atuam na Ronda Escolar, na esfera estadual e municipal, avançando-se, inclusive, às escolas municipais, para que possam lidar com as especificidades do ambiente escolar e com as situações de conflito, violência e vulnerabilidade social que envolvem os alunos, os professores e as famílias;
- c) a dificuldade de integração e articulação entre os órgãos responsáveis pela segurança escolar, tendo como protagonistas as instituições de segurança pública, a Secretaria da Educação, o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário e as organizações da sociedade civil, para a implementação de políticas públicas intersetoriais e participativas que visem à prevenção e ao enfrentamento da violência nas escolas;

d) a falta de uma cultura de paz nas escolas, que valorize o diálogo, o respeito, a diversidade, a cidadania e os direitos humanos, e que envolva toda a comunidade escolar na construção de um ambiente escolar seguro, acolhedor e democrático.

Foram esses, assim, os pontos a serem debatidos nesta seção, em que se resumiram os desafios a serem enfrentados para a implantação do PVS Escolar, a partir da experiência demonstrada na cidade de Itapeva, onde se constata um meio-termo entre a permanência ininterrupta do policial na escola e a simples ronda escolar, que, sozinha, não consegue atingir a totalidade de estabelecimentos do Estado.

## **5. Ataques recentes: reflexões e desafios**

A análise situacional perfunctória já é conclusiva em demonstrar a delicadeza e importância deste tópico. Sem a necessidade de aprofundamento científico, os últimos eventos que são de conhecimento geral apontam a seriedade do problema de ataques em escolas, que não eram comuns até há poucos anos atrás.

Na tentativa de ilustrar as últimas ocorrências de maior vulto, importa traçar uma cronologia correta, dentre os últimos quatro anos. Um dos casos mais antigos e de maior repercussão nacional foi em Suzano, no colégio Raul Brasil, em 13 de março de 2019, em que dois jovens, Guilherme Tauci Monteiro, de 17 anos, e Luiz Henrique de Castro, de 25 anos, invadiram o colégio e atacaram mortalmente oito pessoas e feriram outras dez, entre alunos e funcionários da escola pública, no episódio pejorativamente conhecido como “tragédia de Suzano”, que abalou o Estado de São Paulo, o Brasil e o mundo. Munidos de arma de fogo, machadinha, facas e outros instrumentos contundentes e perfurocortantes, os jovens, conforme se apurou posteriormente, tinham arquitetado previamente o ataque. (FELLET 2019).

Em 4 de maio de 2021, outro evento trágico merece comentário, ocorrido no estado de Santa Catarina. Foi na cidade de Saudades, a 60 km de Chapecó e com cerca de 9 mil habitantes, no interior da Escola Municipal Infantil Pró-infância Aquarela, local em que adentrou um homem de 18 anos armado com um facão e atingiu quatro alunos e duas professoras. As professoras Kelly Adriane

Aniecevski, de 30 anos, e Mirla Amanda Renner Costa, de 20 anos, e mais três crianças faleceram vitimadas pelo assassino. O criminoso também atingiu a si próprio com facadas contra o pescoço, abdome e tórax, tendo

No ano de 2023, outros dois casos foram de abrupta ferocidade e integram o rol diminuto e resumido aqui citado, mas que, no total, agrega outras tragédias mais. Um deles ocorreu em São Paulo, na Escola Estadual Thomazia Montoro, bairro Vila Sônia, na zona Oeste da capital paulista. O agressor, um aluno de 13 anos, do oitavo ano, foi desarmado por professoras com auxílio de outro aluno, que foi ferido na ação. O menor foi apreendido por policiais e levado para a 34ª Delegacia de Polícia, onde se registrou o ato infracional. A professora Elisabete Tenreiro, de 71 anos, teve uma parada cardíaca e morreu no Hospital Universitário da Universidade de São Paulo (USP). Na mesma reportagem, o governador do Estado, Tarcísio de Freitas, se pronunciou dando ênfase à necessidade de estudos para a inclusão de policiais militares em escolas de forma permanente<sup>6</sup>. (G1-GLOBO, 2023).

O segundo caso mais recente de 2023 ocorreu no dia 5 de abril, em Blumenau, no Vale do Itajaí, também em Santa Catarina, na creche Cantinho Bom Pastor, unidade de ensino particular no bairro Velha. No local, um homem de 25 anos invadiu a creche munido de uma machadinha e passou a atacar os internos, resultando no assassinio de quatro crianças, Enzo Marchesin Barbosa e Bernardo Pabst da Cunha, ambos com 4 anos de vida, Bernardo Cunha Machado, de 5 e Larissa Maia Toldo, de 7 anos. Outras cinco crianças ficaram feridas. O assassino, identificado como Luiz Henrique de Lima, tinha antecedentes criminais de porte de entorpecentes, lesão e dano, tendo se entregado à polícia logo após o atentado, devendo responder por quatro homicídios triplamente qualificados e quatro tentativas de homicídio. (BORGES e PACHECO 2023; BATISTELA e CALDAS 2023).

Os casos envolvendo esses ataques foram alvo de profundas críticas por parte da opinião pública e por estudiosos de conhecidas universidades brasileiras. Na maioria deles, há uma profunda investigação sobre as escolas públicas e uma possível tentativa de cerceamento da liberdade de ensino e educação emancipatória das novas gerações, somada ao intento de restringir o poder do Estado sobre essas instituições. Nesse contexto, apontam – como sempre – para a problemática da desigualdade social, em que os menos abastados

---

<sup>6</sup> O que traz sinais de importação do modelo norte-americano.



acabam fadados ao ensino público, na maioria dos casos, sem muitos recursos, o que acaba por se tornar local de grande possibilidade de atentados, e, do outro lado, pequena parcela de crianças que têm a oportunidade, são matriculadas no ensino particular, em que esses ataques são menos frequentes. (ZAN e KRAWCZYK 2019; COSTA *et al.* 2022)

Não é, entretanto, o que exatamente a realidade mostrou: nem todos os agressores foram de alta camada e nem todos os alvos foram de escolas públicas. Os ataques a estabelecimentos de ensino se perpetuaram no Brasil, numa prática que era somente vista nos EUA. Porém, é premeditada e incauta a afirmação de que eles somente ocorrem nos estabelecimentos de ensino público.

Matéria recentíssima publicada pela BBC News Brasil acusa que, somente nos dois últimos anos, o Brasil já registrou mais ataques a escolas que a soma dos vinte anos anteriores, tendo sido evitados 34 ataques a escolas no Brasil entre 2012 e 2022, sendo 22 deles somente no último ano, destacando que o extremismo, política armamentista e discurso de ódio propalado nos últimos quatro anos podem ser os embriões desses episódios (FRAZÃO 2023)

O sítio eletrônico oficial do governo paulista noticiou, logo em seguida, um pronunciamento sobre essa problemática, dando conta de que, em apenas uma semana, a Polícia Civil registrou 279 casos e que o trabalho do setor de inteligência do órgão frustrou, entre os dias 11 e 12 de março de 2023, dezenas de possíveis atos violentos em escolas, com o cumprimento de sete mandados de busca e apreensão em cidades do interior, sendo apreendidos adolescentes com celulares, facas, máscaras, *chips* de telefonia, bandanas e cadernos de anotações, demonstrando a desarticulação dos planos antes da perpetração. Além disso, elencou o trabalho do policiamento escolar e dos programas da força pública paulista na temática de violência escolar (SÃO PAULO [Estado] 2023).

Mesmo diante de notável referência à vertente social conservadora – de “direita” – que é impossível dissociar no artigo, há a necessidade de aprofundar a pesquisa de dados. Para tanto, ao se vasculhar a questão da violência escolar contra docentes, os dados oriundos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE)<sup>7</sup>, no relatório do *Programme for International Students Assessment (PISA)*, concernente aos resultados de 2018, são conclusivos em apontar o Brasil dentre os países com mais eventos, mesmo antes do governo de 2019-2022, apontado, com grande equívoco, como extremista.

De acordo com o compêndio de 366 páginas, dentre os países insertos no estudo, as escolas brasileiras possuem o ambiente mais propício ao *bullying* e à intimidação do que a média dos demais países do mundo atrelados à entidade, a partir da entrevista com 250 mil professores e gestores escolares de 48 países ou regiões. Quanto às situações de intimidação, 28% dos diretores de escolas brasileiras relataram ter testemunhado ocorrências de intimidação ou *bullying* entre alunos, o que contempla o dobro da média da OCDE. O Brasil conquista, pelo tempo gasto dos professores com a temática do *bullying*, um lamentável terceiro lugar com o pior aproveitamento de tempo em sala de aula, à frente somente da África do Sul e Arábia Saudita. Quanto ao abuso verbal, tem-se que, semanalmente, 10% das escolas brasileiras pesquisadas registraram episódios de intimidação ou abuso verbal contra educadores, segundo os docentes, causando consequências danosas de ordem mental, culminando até no abandono dos cargos, sendo certo que a média internacional é de 3%. A própria organização também realizou outro estudo, intitulado *Teachers' well-being: a framework for data collection and analysis*, em que se comprovam os baixos índices de docentes tupiniquins que acreditam que o ensino tem valor para a sociedade e também baixos níveis de satisfação dos professores brasileiros quanto à sua profissão. (OECD 2019; 2020).

Nota-se uma tendência ideológica na matéria da BBC, todavia não se trata, aqui, de realizar comparações esdrúxulas de ordem política, mas sim da necessidade de realinhamento de posturas, tanto das autoridades da pasta de segurança pública, posicionando-se taxativamente sobre a questão, da educação, no que lhes cabe, no que respeita à ascendência disciplinar sobre os alunos, dos pais, na condução do lar e da educação familiar sobre os filhos e, finalmente, da

---

<sup>7</sup> A OCDE é uma organização econômica intergovernamental, fundada em 30 de setembro de 1961, que atualmente comporta 38 países membros, com o objetivo de estimular o progresso econômico e o comércio mundial.

sociedade como um todo, na adoção de uma cultura de paz, independentemente de ideologias político-partidárias.

## **6. Perspectivas**

A busca de perspectivas é a própria visão futurista, prospectiva de cenários.

As quatro missões da PMESP são a defesa das pessoas, a preservação da ordem, a aplicação da lei e o combate à criminalidade.

Para o presente estudo, há a necessidade de entender o que, de fato, a comunidade necessita. Pela profundidade e multiplicidade de fatores que envolvem a temática, seria imprescindível a palavra dos indivíduos mais preocupados com o problema da violência escolar que, a nosso ver, são os pais e responsáveis.

Essa assertiva se justifica na tendência natural de um pai e uma mãe – além do fator legal que é previsto na norma brasileira, claramente tendente a impor-lhes o pátrio poder e, por conseguinte, as sanções de sua inobservância – de, literalmente, darem a vida pelos filhos e enteados. Por esse motivo, se se pudesse hierarquizar os atores, seriam eles os primeiros a serem ouvidos.

Em segundo lugar, deveriam ser ouvidos os professores e gestores de escolas, que têm a obrigação legal de transmitir o conhecimento e o saber previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas que também têm o direito de lecionar em ambiente seguro, muito embora partilhem dessa responsabilidade de segurança.

Em terceiro, os próprios alunos, os quais, apesar da tenra idade, merecem crédito na ouvida de suas expectativas, anseios e objetivos do ambiente escolar e do que pretendem no mundo que lhes espera.

As perspectivas da sociedade em relação ao policiamento comunitário em escolas são diversas e refletem a complexidade do tema. Alguns defendem que a presença policial nas escolas pode proporcionar um senso de segurança para os alunos e contribuir para a resolução pacífica de conflitos. Pesquisas mostram que a presença de policiais comunitários nas escolas pode melhorar a percepção de segurança dos estudantes e promover um clima escolar mais acolhedor (OLIVEIRA 2008).

Por outro lado, existem preocupações e críticas em relação ao policiamento em escolas. Algumas vozes argumentam que a presença

policial pode gerar um ambiente opressivo e promover o estigma e a discriminação, especialmente quando se trata de estudantes de grupos minoritários, além de possibilidade de aumento da agressividade por parte dos discentes. (TIELLET e SILVA 2020).

Para o trabalho final que é desenvolvido pela PMESP, atualmente centrado no policiamento rotineiro realizado com rondas escolares, é pertinente a ouvida, sobretudo, dos três atores anteriormente mencionados, sendo materialmente temerário e presunçoso que a Polícia Militar imponha o PVS Escolar de forma coativa, sem que haja essa avaliação prévia da comunidade-alvo.

Por mais que se saiba, por exemplo, da leitura de São Paulo (ESTADO 2023, p.97), publicação do Diário Oficial, que o Edital para o processo seletivo de candidatos ao posto de trabalho de Professor Especialista em Currículo (PEC) de Convivência, para atuar na Diretoria de Ensino Região Guarulhos Norte, apresentou a exigência aos candidatos do conhecimento e participação ativamente do “Projeto Vizinhança Solidária (PVSE)” e medidas de segurança – dando, assim, claros sinais que se trata do PVS Escolar – conforme descrito no seu Anexo II (Mapa de Competências), é premente que a Secretaria da Educação estabeleça esse critério de forma abrangente e standardizada na Pasta e não apenas setorialmente, como se viu nesse Edital, o que indica um caminho ainda longo a ser percorrido.

Na visão destes articulistas, um maior protagonismo da comunidade escolar pode ser alcançado justamente com a presença da polícia, já que se entrega, também, às mãos dessa parcela da sociedade, a partilha de responsabilidade com a segurança coletiva. Na palavra de um dos autores, em obra relativamente anosa, mas de absoluta atualidade didática, traz-se um exemplo de trabalho voltado a esse segmento no bairro da Bela Vista, área central da capital paulista:

Um trabalho já iniciado e em andamento está relacionado à prevenção criminal nas Escolas, [em] cujo mapeamento foi efetuado e constatado que parte dos ilícitos da região central são praticados por menores, em que furtam objetos com valor agregado e de fácil subtração de transeuntes e no interior de veículos, como aparelhos celulares, para revenda no comércio ilegal. O objetivo deste projeto é unir esforços de diversos segmentos, inclusive envolver pais e mestres na orientação dos jovens quanto aos pequenos ilícitos, ofertando-lhes o protagonismo nas atividades escolares, para que desenvolvam habilidades como organização, liderança, espírito de equipe,

dentre outras, e se afastem de atos infracionais. (MARCH 2019, p.91).

A pesquisa em andamento de Maciel (2023) também se debruça na questão da parceria junto à comunidade escolar em particular, que possui características claras de excentricidade perante os outros modelos de PVS existentes e ainda em evolução no Estado de São Paulo – comercial, bancário, rural, industrial, entre outros. Nesse, em especial, há um claro fomento à segurança dos infantes e dos púberes, os quais possuem notável prioridade de tratamento, consoante estipulam a norma maior federal, a Constituição Federal, e a sua norma particular, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

A discussão do novo PVS Escolar como uma subespécie do PVS tradicional merece, portanto, especial atenção neste momento de tensão vivido pela população brasileira, que é acometida por uma modalidade nova de agressão, que são os ataques a escolas, locais em que a vulnerabilidade é muito grande diante da presença massiva de crianças e adolescentes, normalmente com menor capacidade de reação e força física.

Diante da pluralidade de cenários, um deles é mais que evidente: a postura silente da Polícia Militar e do poder público em geral não é salutar, carecendo de respostas imediatas e precisas à sociedade. Mesmo que sejam baseadas em protocolos internacionais, como é o caso do conhecido trinômio *run-hide-fight* (corra, se esconda e lute) do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) norte-americano, ou na experiência vivida pelo programa vicinal inovador do 54º BPM/I, em Itapeva, a grande verdade é que algo deve ser feito, imediatamente, para que se aumente a segurança das escolas e a credibilidade na Instituição policial paulista.

## **7. Conclusão**

A Polícia Militar paulista carrega sua missão institucional claramente definida, tanto na Carta Magna nacional – a Constituição da República Federativa do Brasil – e na Constituição Estadual quanto em seu plano institucional de comando, com o *munus* de proteção das pessoas, preservação da ordem, cumprimento e aplicação da lei e, finalmente, combate à criminalidade.

Neste artigo científico estudou-se, de forma percuciente, a profundidade com que o PVS Escolar pode evoluir grande capilaridade e, também, promover benefícios no ambiente escolar, no tocante à sensação de segurança e arrefecimento de eventos críticos e adversos.

O policiamento comunitário em escolas representado pelo PVS Escolar é uma abordagem que busca promover a segurança por meio do fortalecimento dos laços entre a polícia, a comunidade escolar e os alunos. As perspectivas da sociedade em relação a essa estratégia são diversas e refletem a complexidade do tema. Enquanto alguns veem benefícios na presença policial nas escolas, outros levantam preocupações sobre possíveis efeitos negativos. Os recentes ataques em instituições de ensino ressaltam a importância de repensar as estratégias de segurança escolar e de buscar soluções que promovam a prevenção e a proteção dos alunos em um ambiente de aprendizado saudável e seguro.

## 8. Referências

- ABREU, Renato S. (2020) **A difusão de medidas de prevenção primária de segurança nas comunidades escolares da subárea da 1ª Cia PM do 39º BPM/I - São Vicente/SP**. 132 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Altos Estudos de Segurança, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.
- BATISTELA, Clarissa; CALDAS, Joana (2023) Autor de ataque a creche de Blumenau foi preso por 4 homicídios triplamente qualificados e 4 tentativas de homicídio. G1-Globo, Florianópolis, 5 abr. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/04/05/governo-fala-sobre-ataque-a-creche-em-blumenau.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2023.
- BORGES, Caroline; PACHECO, John (2023) Quatro crianças são mortas em ataque a creche em Blumenau; homem foi preso. G1-Globo. Florianópolis, 5 abr. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/04/05/ataque-creche-blumenau.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2023.
- BROWN, Ben (2018) Evaluations of School Policing Programs in the USA. In: DEAKIN, Jo; TAYLOR, Emmeline; KUPCHIK, Aaron (ed.). *The Palgrave international handbook of school discipline, surveillance, and social control*. Newark: Palgrave Macmillan Cham, 2018, p. 327-349.
- COSTA, Maria F.S.; MIRANDA, Marcelo H.G.; DIÓGENES, Elione M.N. (2022) Ataques à Escola Pública: Escola da Escolha e o Modelo Educativo da Terceira via na formação para o Século XXI. *Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade* 8(1): 19-35.
- FELLET, João (2019) Massacre em escola de Suzano: os cuidados para impedir que traumas afetem a saúde mental. BBC News Brasil em São Paulo.

São Paulo, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47544292>. Acesso em: 2 jun. 2023.

FRAZÃO, Fernando (2023). Os dados que mostram explosão no número de ataques a escolas no Brasil. BBC News Brasil, [S.l.]: [s.n.], 4 abr. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ckryl4epnpeo>. Acesso em: 13 jun. 2023.

G1-GLOBO (2023) Uma professora morre e três ficam feridas em ataque a escola estadual em SP; aluno também se feriu. G1-Globo, São Paulo, 27 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/03/27/professores-e-alunos-sao-esfaqueados-dentro-de-escola-estadual-na-zona-sul-de-sp-diz-pm.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2023.

HOUAISS, Antônio (2009) **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. v. 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva.

JOHNSTON, Les. (2002) Modernidade-tardia, governo e policiamento. In: BRODEUR, Jean Paul (org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, p.233-257.

LOPES, Alexandre C. (2020). Proposta de implantação de um projeto de parceria nas instituições de ensino na 3ª Cia do 5º BPM/M, denominado Programa Vizinhança Solidária Escolar. 2020. Orientador: Maj PM Marcelo Reco. 142 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Altos Estudos de Segurança, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

LOPES, Luis (2021) Jovem armado invade creche e mata cinco em SC. *O Estado de S. Paulo*, ano 142, n. 46586, 5 maio 2021, p. A18.

MARCH, Flávia (2021). Proposta do uso de ferramenta para aferição do impacto de ações de prevenção primária nos indicadores criminais na área da 1ª Companhia do 11º Batalhão de Polícia Militar Metropolitana, bairro Bela Vista, região central de São Paulo. 134 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 2021.

MARCH, Flávia (2019) Implementação de ações de polícia comunitária adequadas à região e à comunidade local: estudo do bairro da Bela Vista. In: \_\_\_\_\_. BORGES, L.Q.; CAPARROZ, L.H.; FERNANDES, M.D.; RECO, M.; ARAÚJO, T.T.F. *Programa Vizinhança Solidária: Polícia Comunitária e mobilização social no Estado de São Paulo*. São Paulo: Biografia.

MCKENNA, Joseph M.; PETROSINO, Anthony (2022) **School Policing Programs**: where we have been and where we need to go next. National Institute of Justice. Washington DC: U.S. Department of Justice, 2022.

OBERLO, Time (2020). 9 estatísticas sobre o WhatsApp que você precisa conhecer. Oberlo, [S.l.]: [s.n.], 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.oberlo.com.br/blog/estatisticas-whatsapp#:~:text=%20%20%20%20%201%20Atualmente%2C%20existem,5%20milh%C3%B5es%20de%20empreendedores%20usam%20o%20WhatsApp%20Business>. Acesso em: 12 jun. 2023.

OLIVEIRA, Windson J.M.A. (2008) Policialização da violência em meio escolar. 244 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2019) PISA 2018 Results (Volume III): what school life means for students' lives. PISA, Paris: OECD Publishing.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Teachers' well-being: a framework for data collection and analysis. OECD Education Working Paper No. 213. By Carine Viac and Pablo Fraser (OECD). [S.l.]: OECD, 27 jan. 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/EDU/WKP\(2020\)1/En/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/WKP(2020)1/En/pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (PMESP) (2013) 3ª Seção de Estado-Maior. Diretriz nº PM3-002/02/13. São Paulo: 3ª Seção de Estado-Maior, 13 jun. 2013. Assunto: Regula o desenvolvimento do Programa Vizinhança Solidária (PVS) pelas OPM territoriais em todo Estado de São Paulo.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (PMESP) (2020) 3ª Seção de Estado-Maior. Diretriz nº PM3-004/02/20. São Paulo: 3ª Seção de Estado-Maior, 12 mar. 2020. Assunto: Programa de Policiamento Escolar.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (PMESP) (2023) Diretoria de Ensino e Cultura. Súmula de ICC Nº 343. São Paulo: Diretoria de Ensino e Cultura, 14 abr. 2023. Assunto: Programa Vizinhança Solidária nas Escolas.

SALGADO, Danielle (2023) WhatsApp no Brasil: pesquisa revela dados sobre o comportamento do brasileiro. Opinião Box, blog, [S.l.]: [s.n.], 31 maio 2023. Disponível em: <https://blog.opinionbox.com/pesquisa-whatsapp-no-brasil/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado) (2023) Estado alerta para risco de exposição de agressores e vítimas de ataques em escolas. Portal do Governo. SP Notícias, São Paulo, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/estado-alerta-para-risco-de-exposicao-de-agressores-e-vitimas-de-ataques-em-escolas/>. Acesos em: 13 jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado) (2023) Secretaria da Educação. Diretoria de Ensino - Região de Guarulhos Norte Edital de 03/03/2023. Edital de processo seletivo simplificado nº 001/2023 para função de professor especialista em currículo de convivência. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Caderno Executivo. São Paulo, seção I, volume 133, n. 45, p. 97, de 4 mar. 2023.

SÃO PAULO (Município) (2021) Secretaria Municipal de Segurança Urbana por meio da Guarda Civil Metropolitana atua na Proteção Escolar. Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SMSU. São Paulo, 24 jun. 2021. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/noticias/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/noticias/)







# DIREITOS HUMANOS E O BRASIL: O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E SEUS REFLEXOS

*HUMAN RIGHTS AND BRAZIL: THE INTERNATIONAL  
CRIMINAL COURT AND ITS CONSEQUENCES*

Érika Rigotti Furtado

## **Resumo**

A nova ordem internacional em construção apresenta aspectos multifacetados, entre os quais a promoção dos direitos humanos como valores universais e o Tribunal Penal Internacional, instituição vocacionada à apuração das graves violações a estes direitos. Tendo em vista a adesão do Brasil ao TPI, e os desdobramentos daí decorrentes, o presente estudo, por meio de uma pesquisa de natureza bibliográfica, debruçou-se sobre os reflexos deste compromisso, cuja incompleta internalização pode resultar em prejuízos à nação brasileira.

**Palavras-chave:** Tribunal Penal Internacional. Direitos Humanos. Direito. Geopolítica

## ***Abstract***

The new international order under construction has multifaceted aspects, including the promotion of human rights as universal values and the International Criminal Court, an institution dedicated to investigating serious violations of these rights. In view of Brazil's adherence to ICC, and the consequences of this accession, this study, by means of a bibliographical survey, has focused on the consequences of this commitment, whose

incomplete internalization may result in losses to the Brazilian nation.

**Keywords:** *International Criminal Court. Human Rights. Law. Geopolitics.*

**Sumário:** **1.** Introdução. **2.** Ordem Internacional e Direitos Humanos. **2.1** O Tribunal Penal Internacional. **2.2** Internalização normativa e os aspectos geopolíticos **3.** Conclusão. **4.** Referências Bibliográficas.

---

## **1. Introdução**

A interconexão global, vivenciada pelos Estados-nação na atualidade, possui entre seus marcantes aspectos a promoção dos direitos humanos como valores universais. Neste sentido, a instituição do Tribunal Penal Internacional, por meio do Estatuto de Roma (1998), procurou suprir uma lacuna neste processo, passando a figurar como uma instituição internacional permanente, voltada à investigação e julgamento de graves violações a esses direitos.

O Brasil ratificou referido tratado em 2002, assumindo um compromisso internacional de elevada envergadura, muito embora as dissonâncias entre o ordenamento constitucional brasileiro e o Estatuto de Roma venham impedindo a adequada internalização dos termos instituidores do TPI.

Tendo em vista os amplos fatores envolvidos nesta questão, tanto mais por se estabelecerem diante da complexa ordem internacional em construção, o presente estudo tem por objetivo verificar os possíveis reflexos geopolíticos da adesão do Brasil ao Estatuto de Roma. Neste sentido, por meio de uma abordagem exploratória, apoiada em elementos bibliográficos, as ideias de ordem internacional e direitos humanos consistirão em um primeiro panorama a ser perquirido, enquanto os desdobramentos geopolíticos envolvidos na problemática ora destacada conduzirão a finalização do estudo proposto.

## 2. Ordem Internacional e Direitos Humanos

Os Direitos Humanos são uma realidade gestada na Era Moderna, a partir da modificação dos paradigmas filosóficos e, em consequência, jurídicos, que serviam de sustentação à sociedade. Este processo promoveu a paulatina substituição da percepção da realidade segundo a natureza das coisas por uma leitura pautada pelos meandros da natureza humana, revertendo a lógica praticada ao longo da Antiguidade e da Idade Média. A doutrina dos direitos do homem, portanto, nasce do jusnaturalismo moderno, onde o pressuposto do reconhecimento de direitos atribuídos ao ser humano enquanto tal remete à existência de um estado de natureza, anterior à constituição de uma ordem jurídica estatal (BOBBIO 1992). Some-se a este cenário as profundas transformações políticas observadas nos séculos XVIII e XIX, quando as revoluções burguesas, alçando as bandeiras da liberdade e da igualdade, promoveram a derrocada do modo de vida aristocrático, derrubando os alicerces da ordem social então vigente. Deste modo, os direitos humanos adquirem um conteúdo político, pois não são direitos reconhecíveis apenas em um estado de natureza, mas direitos a serem assegurados em um mundo político secular, onde a participação de seus detentores torna-se decisiva (HUNT 2009).

Este movimento de secularização, portanto, incrustado nas raízes das transformações políticas e sociais observadas na Era Moderna, sendo responsável, ademais, por impulsionar a formação das bases do Estado-nação, ensejou a conformação de uma nova ordem internacional, na medida em que unidades soberanas, dotadas de independência e autonomia, passaram a se relacionar em um ambiente diverso das interações estabelecidas entre súditos – e, posteriormente, cidadãos – e o governante. Nesse contexto, o Direito Internacional passa a consistir em uma realidade indubitável, cuja eficácia normativa consolida-se como uma efetiva conquista da ciência jurídica contemporânea (BOSON 1994).

No entanto, a crescente onda de individualização do sujeito, com a consequente implementação de direitos, encontra sua primeira morada nas constituições estatais, alcançando um espaço ampliado no âmbito da ordem internacional somente a partir do século XX, com o reconhecimento do aspecto universal da necessidade de proteção do ser humano, que assume relevância como ator do Direito Internacional. A comunhão entre direitos fundamentais e direitos humanos reflete o entranhamento entre a ordem constitucional intraestatal e a ordem

jurídica internacional, muito embora a simbiose possa não funcionar de maneira plena, especialmente considerando o fato de a ordem internacional ser anárquica.

A anarquia do cenário internacional, no entanto, não corresponde à ideia de caos ou absoluta desordem, mesmo porque, de modo geral, os seres humanos buscam ordenar a convivência de maneira a evitar a própria degradação do elemento social inerente à condição humana. Nesses termos, conforme aduz Lumia (2003, p. 25), “uma ordem, seja ela qual for, pressupõe certa uniformidade de comportamentos que torne de algum modo previsíveis, ou seja, típicas, as reações de cada indivíduo a situações igualmente típicas.”

Por conseguinte, a despeito da inexistência de uma autoridade central no âmbito internacional, capaz de condicionar a vontade dos estados soberanos, a necessidade de inteligibilidade das relações entre estes entes faz uso do Direito como uma ferramenta que, ademais, ocorre no sentido da obtenção e da manutenção da paz. A anarquia internacional, portanto, não deve ser compreendida no sentido hobbesiano puro, da luta de todos contra todos, em um cenário de belicismo constante (BULL 2002), pois apesar das incertezas e inconstâncias presentes nas relações internacionais, estas não impedem as interações entre os estados, ou o desenvolvimento de mecanismos capazes de gerar melhorias na vida dos indivíduos.

É, pois, neste ambiente de busca por uma ordem, ou de um sentido mais promissor para a proteção dos direitos humanos, que surge o Tribunal Penal Internacional (TPI). Instituído por meio do Estatuto de Roma, em 1998, consubstancia a ideia do *jus post bellum*, ou a aplicação do direito no momento posterior ao desfecho de um conflito armado, bem como a ideia de proteção dos valores mais elevados da Humanidade, frente à possibilidade de atuação desta Corte em tempo de paz.

## ***2.1. O Tribunal Penal Internacional***

A questão dos conflitos armados permeia a própria história humana, pois a despeito das tratativas no sentido da coibição da guerra como instrumento da política internacional, cujo êxito maior decorre da implementação da Carta das Nações Unidas (1945), o uso da força permanece como uma realidade no cenário mundial. Portanto, o Tribunal Penal Internacional, como Corte permanente voltada à apuração de crimes de maior alcance internacional, embora atue de

modo ininterrupto, podendo apurar violações detectadas a qualquer momento, possui estreita relação com a problemática da guerra.

Nesse sentido, à vedação do uso da força como ferramenta da política internacional, soma-se o desfecho jurídico da responsabilização dos infratores, seja pelo uso distorcido ou abusivo do *jus ad bellum*, seja pelas violações ao *jus in bello*, residindo neste contexto os desdobramentos geopolíticos relacionados ao acolhimento ou não do Estatuto de Roma pelos Estados.

A título de esclarecimento, cabe destacar que o Tribunal Penal Internacional, cujo antecedente histórico mais emblemático é o Tribunal de Nuremberg (1945-1946), possui competência complementar à das partes signatárias, somente podendo atuar quando o Estado onde a violação tenha ocorrido esteja impedido de fazê-lo, por razões de ordem interna, ou seja constatada a negligência no tocante à averiguação dos fatos levados ao conhecimento da Corte. Demais disso, o TPI possui independência enquanto instituição internacional, não se subordinando à ONU, sendo competente para apurar os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão. Quanto a este último crime, vale lembrar que a tipificação foi estabelecida por meio de uma emenda ao Estatuto de Roma, em 2010, durante a Conferência de Kampala, sendo facultativa a adesão dos signatários aos seus termos. Finalmente, é importante ressaltar o princípio da irretroatividade previsto no Estatuto de Roma, delimitando seu alcance aos Estados signatários somente após a ratificação do tratado.

Em termos essencialmente jurídicos, a proposta do Estatuto de Roma, por depender da cooperação dos Estados signatários, dada sua competência complementar, caminha no sentido da constitucionalização do Direito Internacional, por meio da internalização pelos Estados de seus termos, cujo conteúdo central é a proteção dos direitos humanos. Referida interação, entretanto, não preconiza a quebra da autonomia normativa do Estado, mas a equalização de um interesse considerado como detentor de valor universal (BOSON 1996).

De outro lado, dada a estrita relação do TPI com os meandros da guerra, a internalização normativa, observada sob os matizes geopolíticos, avança outras questões relevantes no contexto da dinâmica dos direitos humanos na atualidade, sendo este o foco da seção seguinte. Previamente, porém, cumpre salientar, de maneira sucinta, que a geopolítica correlaciona espaço e poder. Deste modo, para a geopolítica clássica o foco central reside no vínculo entre o poder e a

expansão territorial, enquanto a nova geopolítica, vigente a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, expandiu este horizonte, abarcando questões de ordem geográfica, militar e jurídica no conjunto desta correlação (TEIXEIRA 2017).

## ***2.2 Internalização normativa e os aspectos geopolíticos***

A internalização normativa, consistindo em um diálogo entre a ordem constitucional e a ordem jurídica internacional, apresenta especificidades relacionadas à diversidade dos ordenamentos constitucionais, bem como à comentada anarquia internacional. Desta maneira, a despeito da elevada relevância atribuída aos direitos humanos, a efetiva implementação de seus termos, como direitos universais, esbarra nas diferenças culturais e de tradições, nas diversidades religiosas e nas condições econômicas díspares (FACCHI 2011).

Demais disso, não comportando o paradigma internacional vigente a supressão da soberania estatal em prol da ordem internacional, a internalização dos preceitos internacionais depende estritamente das possibilidades normativas de acomodação dos tratados ao ordenamento jurídico interno. No caso do Brasil, embora a Constituição em vigor, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, tenha reforçado o intento de acatar a jurisdição do TPI, a internalização de seus termos ainda não se faz integral, justamente por haver discordâncias entre o conteúdo do tratado internacional e as normas constitucionais brasileiras, valendo como exemplo a previsão da prisão perpétua pelo Estatuto de Roma e a sua vedação, perante a Constituição de 1988.

Esta dificuldade de equalização não possui aspectos meramente técnico-jurídicos, pois a conformação do cenário internacional na atualidade, abrigando as dissonâncias da busca por uma nova ordem, resultante do fim da bipolaridade e da efêmera *pax americana*, apresenta-se de forma complexa, mormente diante da fragmentação das relações internacionais entre atores estatais e não estatais. Nesse sentido, a internalização normativa, com a consequente equalização entre o direito constitucional e o direito internacional, antes de consistir apenas em um primado da proteção dos direitos humanos, possui aspectos geopolíticos, relativos ao reconhecimento, por parte dos estados, do tamanho e do alcance de sua presença no cenário internacional.



Consoante afirma Bobbitt (2003), as alterações de paradigma no cenário internacional, provenientes do encerramento de uma guerra momentosa, refletem diretamente na estrutura constitucional dos estados. Assim, o fim da Guerra Fria e da bipolaridade mundial, impulsionando os estados a um novo tipo de interação, vem promovendo uma dinâmica onde a equilíbrio parece oscilante, dada a presença de diversas forças em choque neste contexto. Desse modo, a pós-modernidade, termo corrente na atualidade, com múltiplos significados, posto fenômeno multifacetado, relacionado aos aspectos éticos, filosóficos, sociológicos e jurídicos da convivência humana (GÓES, 2019), desnuda os diversos desafios no tocante ao estabelecimento de uma proposta coerente de manutenção da ordem interna e internacional, somada à necessidade de proteção dos direitos humanos.

Retorna-se, portanto, à questão da ordem no âmbito das relações humanas e ao papel da guerra neste ambiente, onde a transição da teoria da guerra justa para a concepção da guerra regrada possui elevado interesse. A construção da teoria da guerra justa retrata a busca por uma ordem em meio ao caos, vivenciado por Santo Agostinho no conturbado período das invasões visigóticas ao decadente Império Romano do Ocidente, e à emulação do cristianismo em ascensão pelas manifestações pagãs remanescentes (VILLEY 2019). O objetivo desta teoria, portanto, era estabelecer critérios de legitimação da guerra, somando ao ideal da justiça a obediência a regras voltadas à limitação da nocividade inerente dos conflitos bélicos (BOBBIO 2003).

A guerra regrada, por seu turno, substituindo o critério da justiça pelo da legalidade, embora se estruture segundo um pressuposto normativo diverso, parte da semelhante necessidade de conter o caos e estabelecer uma ordem inteligível. Lembre-se que a geopolítica clássica, defendendo a correlação entre território e poder, somada à incorporação do pensamento clausewitziano quanto a constituir a guerra a continuação da política por outros meios (CLAUSEWITZ 2010), forneceu argumentos suficientes para a deflagração de diversas guerras entre o fim da Era Napoleônica e a Segunda Guerra Mundial. Deste modo, não causa estranheza a busca por um novo paradigma ao cabo deste período, onde a guerra passasse a ser vedada como instrumento da política internacional.

Por conseguinte, o pacifismo jurídico observado no pós-guerra confere à ordem internacional uma nova perspectiva ao perseguir o ideal da paz por meio do direito, instituindo o Estado universal, onde a

solução dos conflitos por meio da guerra torna-se vedada (BOBBIO, 2003). Isto posto, o *jus ad bellum*, uma vez limitado por meio das normas instituídas pela Carta da ONU, passa a ser balizado por uma abordagem onde a ideia da paz procura suplantar a tendência à guerra.

Entre o ideal do pacifismo e a realidade das relações entre os Estados, o direito persiste como uma ferramenta de contenção e alerta, muito embora não detenha a capacidade de extirpar em definitivo os conflitos, conforme demonstra o cenário internacional vigente. Assim, perdura a necessidade de aplicação do *jus in bello*, ou o direito durante a guerra, uma vez deflagrado um conflito armado, onde a questão da eticidade provocada pelo estabelecimento de normas de proteção humanitária nem sempre logra o efeito desejado.

Diante disso, é possível questionar a própria eficácia do sistema instituído pela ONU, pois os diversos conflitos espalhados pelo globo, entre os quais a explícita afronta aos seus preceitos elementares, promovida pela agressão ao território ucraniano pela Rússia, remetem às fragilidades da ordem internacional em vigor, onde as lideranças são nebulosas e as disparidades muitas. Demais disso, a apuração dos crimes elencados no Estatuto de Roma, dependendo da cooperação internacional, apresenta-se como uma linha tênue entre a proteção dos direitos humanos e as manobras estritamente geopolíticas.

A título de exemplo, cabe destacar que, em março de 2023, o TPI emitiu um mandado de prisão contra o Presidente da Rússia, Vladimir Putin, sob a alegação de cometimento de crimes de guerra<sup>8</sup>. Todavia, uma vez que a Rússia não reconhece a validade do Tribunal, o instrumento possui parca eficácia, podendo adquirir exequibilidade somente na hipótese de uma eventual viagem do líder russo a um estado signatário, propenso a fazer uso da jurisdição universal.

No caso do Brasil, não estando alheio às questões resultantes das dissonâncias da nova ordem mundial, o compromisso assumido frente à sociedade internacional ao ratificar o Estatuto de Roma, resulta em desdobramentos jurídicos, bem como geopolíticos. No tocante aos aspectos jurídicos, imperam as questões das disparidades entre os termos do tratado internacional e a ordem constitucional brasileira (SILVA 2009), obliterando expectativas de ampliação da proteção dos direitos humanos no âmbito interno. Cite-se como amostra dessas dissonâncias jurídicas o julgado do Superior Tribunal de Justiça,

---

<sup>8</sup> <https://www.conjur.com.br/2023-mar-17/tpi-emite-mandado-prisao-putin-crimes-ucrania>

exarado em 2019<sup>9</sup>, no sentido da impossibilidade de aplicação dos termos do Estatuto de Roma ao atentando à bomba ao Riocentro, na década de 1980, em face da necessidade de “edição de lei em sentido formal para a tipificação de crime contra a humanidade trazida pelo Estatuto de Roma, mesmo se cuidando de Tratado internalizado.”

Por seu turno, em termos geopolíticos, a questão da internalização do TPI pode ser observada sob dois prismas distintos, embora interconectados, máxime considerando a inclusão dos aspectos jurídicos entre as possibilidades estratégicas de projeção de influência no cenário internacional hodierno (BOBBITT 2003). Assim, sob o enfoque da adesão ao ideal de uma governança cosmopolita, a assunção de tão elevado compromisso internacional, embora coadune com a Constituição de 1988, especialmente com seus princípios fundamentais de preservação da dignidade humana, bem como em relação àqueles estabelecidos como fundamentos para as relações internacionais, a permanência das disparidades entre a ordem constitucional e o Estatuto de Roma podem gerar constrangimentos internacionais, ditados pela incapacidade das instituições nacionais de superar as dificuldades normativas observadas, tornando a ratificação do tratado, em certa medida, inócua.

Sob a ótica político-estratégica, cumpre ressaltar a dinâmica entre Estado, política e poder pois, conforme assevera Bobbio (2020, p. 100), “aquilo que ‘Estado’ e ‘política’ têm em comum (inclusive a razão da sua intercambialidade) é a referência ao fenômeno do poder”. Seguindo referido raciocínio, o filósofo italiano afirma, ainda, inexistir teoria política “que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de “poder” e de uma análise do fenômeno do poder.” Desta maneira, o intercâmbio normativo entre a ordem jurídica interna e a internacional não se passa (ou não deve se passar), ao largo da relação entre política e poder, pois a elaboração e a vigência dos tratados internacionais se estabelecem, justamente, no âmbito desta conexão.

Por conseguinte, diante da nova ordem internacional em construção, tanto mais por se verificar a ampliação da utilização da lei como ferramenta de guerra, a denominada *lawfare*<sup>10</sup>, a ratificação de

---

<sup>9</sup><https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/b670dfc593340027581047db105f3347>

<sup>10</sup> Law is becoming an increasingly powerful and prevalent weapon of war. The reason for this development includes the increased number and reach of international laws and

tratados como o que instituiu o TPI pode expor a soberania estatal, diante das exigências de mitigação da autonomia interna. Esta questão torna-se especialmente problemática diante da inadequada internalização do Estatuto de Roma, pois havendo lacunas normativas nas fronteiras entre o ordenamento jurídico brasileiro e a ordem jurídica internacional, as instituições nacionais deixam de estabelecer limites protetivos para os eventuais avanços da *lawfare*. Embora não havendo espaço neste desprezioso estudo para desenvolver esta última problemática, a questão a ser pensada, diante deste contexto, é no sentido de perscrutar quais forças determinarão a direção dos movimentos na sociedade humana atual, a fim de se estabelecer uma forma coerente de condução das interações necessárias.

### 3. Conclusão

A ideia da proteção dos direitos humanos possui um aspecto inegavelmente relevante, tanto assim, conforme observado ao longo deste estudo, passou da esfera interna dos estados, onde funcionam como elementos essenciais das constituições, ao âmbito internacional, com a pretensão de se instituir uma governança cosmopolita, norteadas pelo pacifismo jurídico e pela preservação da dignidade humana.

O Tribunal Penal Internacional integra este contexto, posto vocacionado à investigação e ao julgamento de graves violações aos direitos humanos. No entanto, sendo um instrumento pertencente à ordem jurídica internacional, onde vige a anarquia, a adesão aos seus termos depende da aceitação e da cooperação por parte dos Estados.

Alinhado com os princípios fundamentais da Constituição de 1988, o Brasil ratificou o Estatuto de Roma, embora não tenha logrado promover a adequada internalização de seus termos, dadas as dissonâncias entre o ordenamento interno e os termos do referido tratado. Esta questão, conforme observado ao longo do presente estudo, consiste em um dos reflexos mais significativos da adesão do Brasil ao TPI, pois para além de denotar, frente à sociedade internacional, um compromisso não cumprido de maneira integral, expõe as fronteiras normativas brasileiras aos arroubos da *lawfare*, ferramenta utilizada nas

---

tribunals, the rise of non-governmental organizations (NGO's) focused a law of armed conflict and related issues, the information technology revolution, and the advanced of globalization and thus economic interdependence. (KITTRIE 2016, P. 01)

disputas geopolíticas observadas no domínio da nova ordem internacional.

Desta maneira, a introdução das perspectivas geopolíticas à esfera do direito passa a integrar mais um desafio a ser suplantado pelo Estado brasileiro, pois a carência desta visão consiste em uma vulnerabilidade, assim como as de natureza tecnológica, política, militar e ideológica, apontadas por Guimarães (2005), e cuja superação importa na sobrevivência do Brasil em meio às disputas de gigantes observadas na atualidade.

#### 4. Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto (1992) **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus.
- \_\_\_\_\_ (2020) **Estado, Governo, Sociedade**: fragmentos de um dicionário político. 23 ed.. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (2003) **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: UNESP.
- BOBBITT, Phillip (2003) **A Guerra e a Paz na História Moderna**: O impacto dos grandes conflitos na formação das Nações. Tradução de Cristina de Assis Serra. Rio de Janeiro: Campus.
- BOSON, Gerson B.M. (1996) **Constitucionalização do Direito Internacional**: internacionalização do Direito Constitucional – Direito Constitucional Internacional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- \_\_\_\_\_ (1994) **Direito Internacional Público: o Estado em Direito das Gentes**. Belo Horizonte: Del Rey.
- BULL, Hedley (2002) **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora UNB.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. (2010) **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes.
- FACCHI, Alessandra (2011) **Breve História dos Direitos Humanos**. São Paulo: Loyola.
- GOÉS, Guilherme S. (2007) Geopolítica e pós-modernidade. *Revista da Escola Superior de Guerra* 23(48): 95-126. Disponível em <<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/304/273>> Acesso em 10 jun 2023
- GUIMARÃES, Samuel P. (2005) **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HUNT, Lynn (2009) **A invenção dos Direitos Humanos**: uma história. São Paulo: Companhia das Letras.
- KITTRIE, Orde F. (2016) **Law as weapon of war**. Oxford: Oxford University Press.
- LUMIA, Giuseppe (2003) **Elementos de Teoria e Ideologia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes.

SILVA, Pablo R.A. (2009) A implementação do estatuto de Roma no âmbito interno brasileiro ante as recentes movimentações no Tribunal Penal Internacional. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial* 6(2):379-398. Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>> Acesso em 28 jun 2023

TEIXEIRA, Augusto W.M. (Jr.) (2017) **Geopolítica**: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos. Curitiba: InterSaberes.

VILLEY, Michel (2019) **A Formação do Pensamento Jurídico Moderno**. São Paulo: Martins Fontes.

---

### **Érika Rigotti Furtado**

Doutoranda e Mestre em Ciências Aeroespaciais (UNIFA). Graduada em Direito (UNIPAC). Professora de Direito da Escola Superior de Defesa. Pesquisadora do Grupo Questões Humanitárias e Poder Aeroespacial (CNPQ/PPGCA/UNIFA). Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

# O PARÁGRAFO ÚNICO E A ALTERAÇÃO DE LEIS

*THE SINGLE PARAGRAPH AND STATUTE AMENDMENT*

Márcio Cardoso de Sena

## **Resumo**

Este artigo trata da alteração de leis para acrescentar novos parágrafos a um artigo que já continha um parágrafo único. A possibilidade de renumeração do parágrafo único quando da inclusão de novos parágrafos é discutida levando-se em conta os conceitos de renumeração e aproveitamento apresentados na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. São apresentados e comentados exemplos de alteração de artigos com parágrafos únicos vigentes e não vigentes (revogados antes da inclusão dos novos parágrafos ou vetados) extraídos da legislação federal. Por fim, os métodos de alteração de lei aplicadas nesses exemplos são avaliados.

**Palavras-chave:** técnica legislativa; leis alteradoras; Lei Complementar nº 95/98, legística formal.

## **Abstract**

*This article elaborates over cases of statute amendment in which new paragraphs (subsections) were added to an article (section) that already had a paragraph labeled as “single paragraph”. The possibility of changing the label of the single paragraph when new paragraphs are added is discussed taking into account the concepts of “renumeração” (i.e., changing the number of a paragraph or other unit) and “aproveitamento” (i.e., restatement of a revoked paragraph or other unit) presented in two pieces of Brazilian legislation: Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Complementary Law – i.e., a law that details a command from the Constitution – 95/1998), and Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (Executive Order*

9.191/2017). *This article presents and comments on examples extracted from federal amendatory statutes that modified articles containing current and non-current (previously repealed or vetoed) single paragraphs. In the last section of this article, the methods applied in these examples are evaluated.*

**Keywords:** *legislative drafting; amendatory statutes; formal legistics.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Numeração de dispositivos: o que é previsto na LC nº 95/98 e no Decreto nº 9.191/17. 3. Acréscimo de novos parágrafos a artigos com parágrafo único vigente. 3.1 Renumeração do parágrafo único expressa no *caput* do artigo alterador. 3.2 Renumeração implícita do parágrafo único. 3.3 Revogação do parágrafo único e inclusão simultânea de parágrafos numerados a partir do § 1º. 3.4 Revogação do parágrafo único e inclusão simultânea de § 2º. 3.5 Revogação do parágrafo único, com renumeração para § 1º, e inclusão simultânea de § 2º. 4. Acréscimo de novos parágrafos a artigos com parágrafo único não vigente. 4.1 Leis alteradoras que renumeraram o parágrafo único não vigente. 4.2 Leis alteradoras que não renumeraram o parágrafo único não vigente. 5. O parágrafo em textos sobre técnica legislativa. 6. Conclusão. 7. Referências bibliográficas.

---

## 1. Introdução

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, fornece aos redatores um referencial para a elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos<sup>11</sup> e favorece a

---

<sup>11</sup> Neste artigo, o termo “redatores” é utilizado para se referir às pessoas envolvidas na elaboração de atos normativos – seja na fase de projeto, seja na redação final –, não diferenciando entre agentes políticos, assessores e servidores e considerando que eles todos podem estar envolvidos na autoria de diferentes trechos de um mesmo ato. Já a acepção de “ato normativo” empregada neste texto engloba tanto a definição expressa no parágrafo único do art. 1º da LC nº 95/98, que abrange todos os tipos de proposição referidos no art. 59 da Constituição Federal (emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), quanto a definição registrada em nota do Vocabulário



padronização formal do arcabouço legal. Ela e o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que a regulou no âmbito do Poder Executivo, têm uma influência que se estende além da esfera federal, orientando a atividade de municípios e estados que não contam com uma regulamentação própria sobre a elaboração de leis e provavelmente influenciando o trabalho daqueles que já legislaram sobre o tema.

Esse conjunto de normas, entretanto, ainda não é suficiente para sanar todas as questões de técnica legislativa, e uma matéria que, no momento, não está plenamente elucidada é a forma como se deve lidar com a numeração de um parágrafo único quando da inserção de novos parágrafos no mesmo artigo. Este estudo trata dessa questão, focando em exemplos concretos de como os redatores de leis vêm trabalhando com duas variantes dessa situação:

1. o acréscimo de novos parágrafos em artigos que continham parágrafo único vigente no momento da alteração;
2. o acréscimo de novos parágrafos em artigos que continham parágrafo único não vigente (vetado ou previamente revogado) no momento da alteração.

Os exemplos foram coletados por meio de consulta às seguintes fontes:

- a) atos normativos de grande extensão (estatutos e códigos, entre outros), independentemente da data de promulgação;
- b) leis ordinárias e complementares promulgadas de 1º de novembro de 2017 (data da promulgação do Decreto nº 9.191, embora este somente tenha entrado em vigor em 1º de fevereiro de 2018) a 31 de julho de 2022, exceto leis de abertura de orçamento, de datas solenes, de homenagens e outras de pequena extensão, levando em conta, além da data de sua promulgação, a data de início da tramitação das respectivas proposições;
- c) outras leis e medidas provisórias que promoveram alterações pertinentes ao tema deste artigo ou passaram por elas, localizadas por meio de pesquisa de palavras-chave em mecanismos de busca<sup>12</sup>.

---

Jurídico do STF: “instrumento normativo de natureza infralegal, que tem como objetivo regulamentar ou explicitar uma lei”.

<sup>12</sup> As primeiras buscas foram feitas em conjunto com outros analistas da Coordenadoria de Registro Parlamentar e Revisão da Câmara Municipal de Campinas – CRPR, para subsidiar uma discussão sobre a melhor forma de lidar com a situação tratada neste artigo.

A verificação da compilação das leis alteradas foi feita com base na versão armazenada no Portal da Legislação do Planalto, enquanto a verificação da data e da autoria (Poder Legislativo ou Poder Executivo) do projeto que originou a lei foi feita no *site* da Câmara dos Deputados. Os exemplos são analisados tomando-se por referência as regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (referida no restante deste artigo como LC nº 95/98), e no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (Decreto nº 9.191/17).

## **2. Numeração de dispositivos: o que é previsto na LC nº 95/98 e no Decreto nº 9.191/17**

O dispositivo mais relevante da LC nº 95/98 para a questão tratada aqui é seu art. 12:

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - mediante revogação parcial;

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) revogado;

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão ‘revogado’, ‘vetado’, ‘declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal’, ou ‘execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal’;

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras

‘NR’ maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea ‘c’.

Parágrafo único. O termo ‘dispositivo’ mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. (BRASIL 1998 [2002], grifos meus).

As palavras sublinhadas nas alíneas “b”, “c” e “d” do inciso III indicam três operações que podem ou não ser realizadas em relação à numeração de dispositivos. “Renumeração” e “reordenação” são, ao menos aparentemente, fáceis de interpretar. “Renumeração” indica a possibilidade de substituição do número de um dispositivo. Como essa possibilidade é vedada aos artigos e unidades superiores a eles pela LC nº 95/98, a inclusão ou revogação de um novo artigo não acarreta a renumeração dos artigos subsequentes. “Reordenação” indica a possibilidade de se alterar a ordem dos dispositivos e pressupõe a renumeração destes. Um exemplo: a Lei nº 10.327/01 acrescenta um novo inciso II ao art. 6º da Lei nº 8.171/91, renumerando o antigo inciso II para inciso III.

Já a palavra “aproveitamento” não é tão clara quanto as outras duas. Pela forma como são tratados os dispositivos revogados e vetados, é possível depreender que “aproveitamento” designa a reutilização do número de um dispositivo revogado, vetado ou sujeito a qualquer outra situação prevista na alínea “c”. Por exemplo, quando a Lei nº 13.846/19 acrescentou um novo parágrafo ao art. 17 da Lei nº 8.213/91, que já continha um § 6º revogado, esse novo parágrafo foi numerado como 7º, não se aproveitando a numeração do § 6º. Entretanto, parte dos operadores da legística considera que qualquer nova operação a que seja submetido o dispositivo revogado ou vetado pode ser considerada um aproveitamento, inclusive sua renumeração<sup>13</sup>.

O art. 17 do Decreto nº 9.191/17 contém disposições análogas:

Art. 17. Na alteração de ato normativo, as seguintes regras serão observadas:

---

<sup>13</sup> Além de os exemplos da Seção 4.2 deste artigo apontarem para essa interpretação, as respostas de alguns profissionais de órgãos que trabalham com redação, obtidas pela CRPR e usadas como subsídio para a discussão referida na nota 2, também a corroboram.

[...] <sup>14</sup>

III - a renumeração de parágrafo ou de unidades superiores a parágrafo é vedada;

IV - a renumeração de incisos e de unidades inferiores a incisos é permitida se for inconveniente o acréscimo da nova unidade ao final da sequência;

V - o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou cuja execução tenha sido suspensa pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, caput, inciso X, da Constituição, é vedado; e

[...]

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos III e IV do caput, caso seja necessária a inserção de novos dispositivos no ato normativo, será utilizado, separados por hífen, o número ou a letra do dispositivo imediatamente anterior acrescido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem necessárias para identificar os acréscimos. (BRASIL 2017 [2022], grifos meus).

Há algumas distinções interessantes entre o Decreto e a Lei Complementar. A vedação da renumeração, limitada na LC nº 95/98 aos artigos e às unidades superiores, é estendida pelo Decreto nº 9.191/17 aos parágrafos. O inciso V do Decreto explicita que a vedação do aproveitamento se aplica também a letras (ou seja, a alíneas). Já o parágrafo único parece conter um erro de remissão: ele indica que a inclusão de novos dispositivos representados pela numeração do dispositivo anterior acrescido de letra (prática indicada para artigos e unidades superiores na LC nº 95/98) pode ser aplicada nas hipóteses previstas nos incisos III e IV, mas o inciso IV determina justamente que os incisos *podem* ser renumerados, sendo a renumeração uma alternativa à inserção dos incisos no final da sequência, dois casos em que o acréscimo de letras não é necessário. (Com ou sem previsão, vale apontar que há precedentes de utilização de letras em conjunto com incisos, por exemplo, os incisos I-A e II-A no art. 92 da Constituição.)

Para o tema deste artigo, a distinção mais relevante é a proibição da renumeração de parágrafos, mesmo os não revogados ou vetados, a qual poderia ser suficiente para sanar a questão da

---

<sup>14</sup> O sinal “[...]” representa abreviações de conteúdo feitas pelo autor deste artigo, enquanto as linhas pontilhadas fazem parte da formatação das leis citadas.

renumeração de parágrafos únicos<sup>15</sup>. Entretanto, uma observação dos casos de leis alteradoras posteriores à publicação do Decreto revela que, devido à peculiaridade da nomenclatura do parágrafo único, o disposto no inciso III do art. 17 não tem sido aplicado a modificações que envolvem esse tipo de parágrafo, como pode ser visto em alguns dos exemplos das próximas seções.

### **3. Acréscimo de novos parágrafos a artigos com parágrafo único vigente**

Estão reunidos nesta seção alguns exemplos de como os redatores têm feito o acréscimo de novos parágrafos em artigo que já continha um parágrafo único vigente no momento da alteração. Os pontos de maior interesse em cada exemplo foram grifados. Os exemplos são representados por numerais arábicos entre parênteses e antecedidos por um título de subseção que resume o método de alteração que eles promovem.

#### ***3.1 Renumeração do parágrafo único expressa no caput do artigo alterador***

(1) Trecho da Lei nº 14.115/20:

“Art. 2º O art. 3º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020 , passa a vigorar com a seguinte redação, numerado o parágrafo único como § 1º:

‘Art. 3º As instituições financeiras participantes poderão formalizar operações de crédito no âmbito do Pronampe até 3 (três) meses após a entrada em vigor desta Lei, prorrogáveis pela Sepec, observados os seguintes parâmetros:

[...]

§ \_\_\_\_\_ 1º

.....

.....

§ 2º O termo final das prorrogações de que trata o **caput** deste artigo não poderá ser posterior ao último dia útil do ano de 2020.’ (NR)”

---

<sup>15</sup> Cabe a ressalva de que, em teoria, as determinações do Decreto nº 9.191/17 são impositivas somente para o Executivo federal, mas, na prática, o processo legislativo faz com que Congresso e Planalto tenham de usar técnicas compatíveis na elaboração de atos normativos.

No exemplo acima (redigido depois da publicação do Decreto nº 9.191/17, mas com origem no Poder Legislativo) optou-se por explicitar, no *caput* do artigo alterador, o comando para renumeração do parágrafo único para § 1º. Vale a pena destacar que foi usada a palavra “numerado” no *caput* do artigo alterador e não “renumerado”. Essa escolha parece indicar a adoção pelos redatores da lei da perspectiva de que a expressão “parágrafo único” não conta como uma designação numérica, ainda que seja usada como uma. Esse ponto de vista pode ter sido adotado para conciliar a tradição da técnica legislativa federal com o novo cenário trazido pelo Decreto nº 9.191/17, visto que as expressões “numerado” e “numerando-se” aparecem em atos normativos posteriores à publicação do Decreto (por exemplo, Lei nº 13.756/18, Lei nº 14.199/21 e Lei Complementar nº 189/22), enquanto as palavras “renumerado” e “renumerando-se” aparecem em atos anteriores (por exemplo, Lei Complementar nº 128/08, Lei nº 13.325/16 e a Lei nº 13.466/17). Durante a pesquisa que resultou neste trabalho, foi encontrado um único exemplo de uso de “renumerando-se” posterior ao Decreto, na Lei nº 13.532/17, mas o projeto que a originou foi apresentado em 2007 e ganhou sua versão final em 2016. De qualquer forma, mesmo antes do Decreto já existiam fórmulas que não se referiam à transformação do parágrafo único como uma renumeração, tais como “convertendo-se o atual parágrafo único” (Lei nº 11.259/05), “transformando-se o parágrafo único” (Medida Provisória nº 2.164-41/01) e “passando o parágrafo único a” (Lei nº 10.454/02 e Lei nº 11.727/08).

### **3.2 Renumeração implícita do parágrafo único**

(2) Trecho da Lei nº 13.831/19:

“Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 3º .....

§ 1º .....

§ 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios.

§ 3º [...]

§ 4º [...]’ (NR)”

Nesse exemplo, o comando para a renumeração não é explicitado no *caput* do artigo alterador, apenas indicado pela expressão “§ 1º” seguida de linha pontilhada. A mesma solução é adotada em outros atos normativos, seja com o uso de linha pontilhada quando da conservação total do conteúdo do antigo parágrafo único, seja com a inserção de um novo texto (que pode representar uma mudança substancial no conteúdo ou apenas correção gramatical ou de formatação) junto à expressão “§ 1º”. Alguns exemplos são a Lei nº 10.764/03 (ao modificar o art. 240 do Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 13.964/19 (que, entre outras alterações, renumera o parágrafo único de três artigos do Código de Processo Penal: 310, 312 e 313) e a Lei nº 14.365/22 (ao modificar o art. 18 do Estatuto da Advocacia). A Lei nº 13.964/19 modifica várias leis e usa um único artigo para alterar cada uma das leis modificadas. Seu art. 3º, que altera o Código de Processo Penal, intervém em mais de vinte artigos, não parecendo conveniente incluir detalhes sobre essas modificações no *caput* do artigo alterador. Casos semelhantes ocorrem com a Lei nº 13.831/19 e com a Lei nº 14.365/22. A Lei nº 10.764/03, por outro lado, intervém de forma fracionada, com cada artigo alterador modificando um único artigo da lei alterada. Ainda assim, os redatores da lei optaram por não explicitar no *caput* do art. 3º o comando para renumeração do parágrafo único do art. 240, provavelmente julgando-o desnecessário. Outra peculiaridade da Lei nº 10.764/03 é que ela opta por reproduzir o texto do antigo parágrafo único, sem qualquer alteração, em vez de representá-lo por linha pontilhada.

As leis indicadas como exemplo no parágrafo anterior se originaram no Poder Legislativo, mas há alguns exemplos oriundos do Poder Executivo: a Medida Provisória nº 868/18 (que caducou sem ser convertida em lei, ao alterar o art. 43 da Lei nº 11.445/07), a Lei nº 13.954/19 (ao alterar o art. 106 da Lei nº 6.680/80 e o art. 3º-A da Lei nº 3.765/60) e a Lei nº 14.026/20 (que reutilizou dispositivos da MP nº 868/18).

### ***3.3 Revogação do parágrafo único e inclusão simultânea de parágrafos numerados a partir do § 1º***

(3) Trechos da Medida Provisória nº 1.089/21:

“Art. 2º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 21. ....

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, o transporte dos objetos ou das substâncias por aeronaves civis públicas de segurança pública será regulamentado pela autoridade de aviação civil em conjunto com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, podendo ser dispensada a autorização especial.

§ 2º O porte de aparelhos fotográficos, cinematográficos, eletrônicos ou nucleares, a bordo de aeronave, poderá ser impedido quando a segurança da navegação aérea ou o interesse público assim o exigir.’ (NR)

[...]

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

[...]

IV - da Lei nº 7.565, de 1986:

[...]

c) o parágrafo único do art. 21;

[...]”

A MP nº 1.089/21 modificou o art. 21 da Lei nº 7.565/86 de duas formas distintas: inseriu novos parágrafos (numerados a partir de § 1º) por meio de um artigo alterador ao mesmo tempo que revogava o antigo parágrafo único por meio da cláusula de revogação. É relevante informar que, salvo ligeiras mudanças de formatação, o conteúdo do parágrafo único revogado corresponde ao do § 2º acrescido. A revogação não serve, portanto, ao propósito de suprimir um conteúdo incompatível com os novos dispositivos da lei, mas à necessidade de modificar a numeração do antigo parágrafo único em um momento em que a renumeração já era vedada pelo Decreto nº 9.191/17.

Enquanto o Poder Legislativo emprega preferencialmente a distinção entre renumeração e numeração como solução de conciliação com o disposto no Decreto, conforme apresentado no exemplo (1), o Poder Executivo vem utilizando esse método de revogação, que pode ser observado também em outras medidas provisórias (MP nº 931/20, ao modificar o art. 121 da Lei nº 6.404/76, e MP nº 1.118/22, ao modificar o art. 9º da LC nº 192/22) e em alguns decretos (entre eles, o Decreto nº 11.111/22, que modificou o art. 2º do Decreto nº 7.520/11, e o Decreto nº 11.064/22, que modificou o art. 4º do Decreto nº 10.836/21). O método da renumeração parece considerar que o parágrafo único não está associado a um número (podendo, por isso, ser numerado sem prejuízo da vedação à renumeração); já o método do



exemplo (3) parece considerar que a expressão “parágrafo único” equivale a uma numeração, não podendo, por isso, ser renumerada para § 1º (ou, no exemplo acima, § 2º).

Ao adotar uma numeração iniciada por § 1º, não por § 2º, esse método parece assumir que, uma vez revogado, o parágrafo único não ocupa mais a posição de primeiro parágrafo do artigo, deixando de existir, ao menos para efeito de numeração. Essa premissa é um pouco estranha, visto que o inverso não costuma ser observado: se parte dos parágrafos de um artigo for revogada, restando somente um, esse parágrafo restante não costuma ser renumerado para parágrafo único (ver, por exemplo, a Lei nº 13.954/19, que revogou os três parágrafos originais do art. 144 do Estatuto dos Militares e acrescentou um § 4º, não um parágrafo único), exceto em alguns casos raros, todos anteriores à LC nº 95/98, sendo o exemplo mais recente localizado para este artigo a Lei nº 9.245/95 (ao alterar o art. 315 da Lei nº 5.869/73). Houve uma tentativa recente de se realizar essa operação, quando na Medida Provisória nº 945/20 foi proposta a revogação dos §§ 1º e 2º do art. 95 da Lei nº 7.565/86 e sua substituição por um parágrafo único (com conteúdo praticamente idêntico ao § 2º), mas, quando a MP foi convertida na Lei nº 14.047/20, os redatores do legislativo optaram por revogar somente o § 1º e modificar o § 2º para que este passasse a atender as alterações pretendidas pela medida provisória.

Retornando ao exemplo (3), quando converteram a MP nº 1.089/21 em lei, os redatores do Poder Legislativo modificaram o trecho apresentado acima, substituindo o método da revogação pela renumeração expressa do parágrafo único, o que levou a lei resultante (Lei nº 14.368/22) a ter a seguinte redação final:

### (3-A)

“Art. 3º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), passa a vigorar com as seguintes alterações, numerado o parágrafo único dos arts. 21, 22, 106 e 205 como § 1º:

[...]

‘Art. 21. ....

§ 1º .....

§ 2º Para fins do disposto no **caput** deste artigo, o transporte dos objetos ou das substâncias por aeronaves civis públicas de segurança pública será regulamentado, em conjunto, pela autoridade de aviação civil e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, podendo ser dispensada a autorização especial.’ (NR)”

Note-se que, com a mudança de método, o conteúdo que a MP previa para o § 1º foi alocado no § 2º. A Lei nº 14.030/20, conversão da já citada MP nº 931/20, também desfez o uso de revogação acompanhada de inserção de novos parágrafos, optando no lugar dela pela alteração do parágrafo único já existente para que passasse a contemplar o conteúdo dos dois novos parágrafos propostos pela MP. Em algumas conversões de medida provisória em lei, entretanto, os redatores do legislativo preferiram manter o uso de revogação, o que pode ter sido motivado por mudanças substanciais no conteúdo do parágrafo único original. Isso pode ser observado na Lei nº 14.229/21 (ao modificar o art. 1º da Lei nº 7.408/85), que é a conversão da MP nº 1.050/21, e na Lei nº 14.350/22 (ao modificar o art. 2º da Lei nº 11.096/05, mas, ao modificar o art. 3º da mesma lei, trocou-se o método da revogação pelo método da renumeração implícita), que é a conversão da MP nº 1.075/21. Nessas duas leis, os redatores do Legislativo registraram a revogação do parágrafo único não só na cláusula de revogação, como já constava nas MPs, mas também nos artigos alteradores, por meio da fórmula “Parágrafo único. (Revogado)”.

Considerando-se os exemplos obtidos por meio da pesquisa aqui exposta, a prática de combinar a revogação com a inclusão de novos parágrafos numerados a partir do § 1º parece ter se firmado no Poder Executivo a partir do governo que assumiu em 2019, o primeiro a tomar posse depois da publicação do Decreto nº 9.191/17. A pesquisa em que se baseia este artigo encontrou alguns casos dessa prática em leis cujo projeto foi de iniciativa do Legislativo (Lei nº 13.595/18, que modificou o art. 3º da Lei nº 11.350/06, Lei nº 14.192/21, que modificou o art. 323 do Código Eleitoral, e Lei nº 14.298/22, que modificou o art. 47-B da Lei nº 10.233/01), também posteriores ao Decreto. Nestes, a indicação de revogação do parágrafo único foi inserida no artigo alterador, não na cláusula de revogação. Há, ainda, ao menos um exemplo antigo dessa prática, contido na Lei nº 2.786/56 (ao modificar o art. 27 do Decreto-Lei nº 3.365/41). A mesma lei renumera um parágrafo único (do art. 33 do decreto-lei supracitado) para § 1º, o que leva a pensar que a opção pela revogação no primeiro caso se deu porque o conteúdo dos novos parágrafos era tão diferente do conteúdo do parágrafo sendo revogado que os redatores não julgaram apropriado aproveitar seu “número”. Esse é, portanto, um caso diferente do

exemplo (3), pois o parágrafo único revogado nesse exemplo equivale em conteúdo ao § 2º inserido.

### ***3.4 Revogação do parágrafo único e inclusão simultânea de § 2º***

**(4)** Trecho da Lei nº 10.097/00:

“Art. 1º Os arts. 402, 403, 428, 429, 430, 431, 432 e 433 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passam a vigorar com a seguinte redação:

[...]

‘Art. 433. O contrato de aprendizagem extinguir-se-á no seu termo ou quando o aprendiz completar dezoito anos, ou ainda antecipadamente nas seguintes hipóteses:’ (NR)

[...]

‘Parágrafo único. Revogado.’

‘§ 2º Não se aplica o disposto nos arts. 479 e 480 desta Consolidação às hipóteses de extinção do contrato mencionadas neste artigo.’ (AC)”

A Lei nº 10.097/00 combina a revogação do parágrafo único com a inclusão de um novo parágrafo, mas, diferente de casos como o do exemplo (3), o novo parágrafo que se segue ao antigo parágrafo único é numerado como § 2º. Numerá-lo como § 1º não era uma opção, visto que não era seguido de outros, estando em uma situação – desconsiderado o parágrafo revogado – de parágrafo único. Mas é curioso notar que os redatores escolheram nessa situação criar um § 2º e revogar o parágrafo único em vez de simplesmente alterar este último para que passasse a contemplar o conteúdo pretendido para o novo dispositivo. Como no caso da Lei nº 2.786/56, mencionada na subseção anterior, aparentemente não se optou pelo aproveitamento do parágrafo único devido à grande diferença entre o conteúdo original e o conteúdo proposto.

Texto do parágrafo único revogado:

“Parágrafo único. A relação a que se refere a alínea ‘a’ levará, na 1ª via, o selo federal de um cruzeiro.”

Texto do § 2º acrescentado:

“§ 2º Não se aplica o disposto nos arts. 479 e 480 desta Consolidação às hipóteses de extinção do contrato mencionadas neste artigo.”

O exemplo (4) e o caso da Lei nº 2.786/56 levantam a questão de se o aproveitamento de numeração deve levar em conta a conexão (ou falta dela) entre o conteúdo antigo do dispositivo e o novo, mesmo com este último deixando de vigor. Essa opção pela revogação do parágrafo único e criação de um § 2º pode ter atendido ao desejo de manter precisas as possíveis remissões a ele que apareçam em outros atos normativos. Pode, ainda, ter sido simplesmente uma tentativa de não apagar a existência do conteúdo anterior para fins de registro. Entretanto, o modelo de compilação *on-line* no Portal da Legislação, que exhibe as redações anteriores de um dispositivo junto da vigente, parece atender atualmente a essas preocupações referentes à remissão e registro, embora algumas situações incomuns tornem o registro na compilação e a posterior interpretação difíceis – ver o exemplo (8), abaixo. Geralmente a falta de conexão entre o conteúdo antigo e o novo não parece ser levada em conta no momento da alteração (ver, por exemplo, a mudança considerável do conteúdo do parágrafo único do art. 35 da Lei nº 8.934/94 feita pela Lei nº 13.874/19), embora a relação do conteúdo do dispositivo novo com os outros dispositivos vigentes seja, claro, relevante.

A pesquisa em que se baseia este artigo não revelou outros casos semelhantes ao exemplo (4), que talvez seja único. Outro elemento atípico presente na Lei nº 10.097/00 é o uso de “(AC)” para indicar o acréscimo de novos dispositivos, incomum em leis federais mesmo antes da promulgação da LC nº 95/98, a qual determina o uso de “(NR)” para indicar o acréscimo de unidades em que se desdobra o artigo.

### ***3.5 Revogação do parágrafo único, com renumeração para § 1º, e inclusão simultânea de § 2º***

(5) Trecho da Lei nº 9.981/00:

“Art. 1º A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

‘Art. 27. É facultado à entidade de prática desportiva participante de competições profissionais:’ (NR)

[...]

‘§ 1º (parágrafo único original) (Revogado).’

‘§ 2º [...]’

‘§ 3º [...]’  
‘§ 4º [...]’”

Esse exemplo se assemelha aos exemplos (3) e (4) por revogar o parágrafo único ao mesmo tempo que acrescenta novos parágrafos ao artigo. Por outro lado, diferencia-se deles por renumerar o parágrafo único para § 1º. Como no exemplo (4), o não aproveitamento do antigo parágrafo único parece se dever à disparidade de conteúdo entre esse parágrafo e os novos e, caso a não renumeração do parágrafo único no exemplo (4) tenha se devido ao receio de tornar imprecisas possíveis remissões ao dispositivo, o exemplo (5) apresenta uma solução alternativa para essa preocupação ao acrescentar o enunciado “parágrafo único original” ao comando da renumeração. A mesma operação foi feita pela Lei nº 14.206/21 (conversão da MP nº 1.051/21) ao alterar o art. 5º da Lei nº 11.442/07, mas sem a inclusão de um enunciado indicando a transformação do parágrafo único em primeiro. No lugar dele, utilizou-se somente a expressão “§ 1º (Revogado)”.

Antes de iniciar a próxima seção, convém informar que a pesquisa que embasa este artigo não encontrou nenhuma ocorrência de uso de “parágrafo único-A”. O uso das expressões “parágrafo único-A”, “parágrafo único-B” e assim por diante pode parecer contraditório, já que sua aplicação dependeria justamente de não estarmos mais diante de um único parágrafo, mas seria compatível com a interpretação de que o inciso III do art. 17 do Decreto nº 9.191/17 se aplica também ao parágrafo único.

#### **4. Acréscimo de novos parágrafos a artigos com parágrafo único não vigente**

Nesta seção estão reunidos todos os exemplos encontrados pelo autor de acréscimo de novos parágrafos a artigos que continham um parágrafo único vetado ou previamente revogado. Situações diferentes, portanto, de casos como os dos exemplos (3), (4) e (5), em que a revogação do parágrafo único e a inclusão de novos parágrafos foram feitas simultaneamente. Os exemplos estão agrupados em duas subseções: o das leis que renumeraram o parágrafo único não vigente e o das leis que não o fizeram.

##### ***4.1 Leis alteradoras que renumeraram o parágrafo único não vigente***

(6) Trecho da Lei nº 10.742/03:

“Art. 10. A Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 16. O registro de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, dadas as suas características sanitárias, medicamentosas ou profiláticas, curativas, paliativas, ou mesmo para fins de diagnóstico, fica sujeito, além do atendimento das exigências próprias, aos seguintes requisitos específicos:

[...]

§ 1º (Revogado como parágrafo único pela Lei nº 6.480, de 1º de dezembro de 1977).

§ 2º A apresentação das informações constantes do inciso VII poderá ser dispensada, em parte ou no todo, em conformidade com regulamentação específica.’ (NR)”

Nesse exemplo, além de transformar o parágrafo único revogado em § 1º, a lei alteradora acrescentou à lei alterada um enunciado informando a numeração original do parágrafo, de forma semelhante ao exemplo (5), e sua revogação por lei anterior. Essas informações facilitam na interpretação de remissões a esse dispositivo.

(7) Trecho da Lei nº 12.810/13:

“Art. 17. O art. 56 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando o parágrafo único para § 1º:

‘Art. 56. ....’

§ 1º (Revogado pela Medida Provisória nº 2187-13, de 2001).

§ 2º Os recursos do FPE e do FPM não transferidos em decorrência da aplicação do **caput** deste artigo poderão ser utilizados para quitação, total ou parcial, dos débitos relativos às contribuições de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 desta Lei, a pedido do representante legal do Estado, Distrito Federal ou Município.’ (NR)”

O exemplo (7) traz duas distinções em relação ao exemplo (6). A primeira é que o comando para renumeração aparece no *caput* do artigo alterador. Considerando que o art. 56 é o único artigo da Lei nº 8.212/91 sendo alterado, a opção pela explicitação do comando se deve provavelmente à questão de conveniência já tratada na Subseção 3.2

deste artigo. A segunda é a ausência no enunciado inserido na lei alterada de um alerta de que o dispositivo havia sido revogado como parágrafo único, não como § 1º. Essa informação ficou de fora do texto da lei, mas está registrada na compilação do *site* do Planalto:

**(7-A)** Trecho da Lei nº 8.212/91:

“Art. 56 [...]

~~Parágrafo único. Para o recebimento do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal FPE e do Fundo de Participação dos Municípios FPM, bem como a consecução dos demais instrumentos citados no caput deste artigo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão apresentar os comprovantes de recolhimento das suas contribuições ao Instituto Nacional de Seguro Social INSS referentes aos 3 (três) meses imediatamente anteriores ao mês previsto para a efetivação daqueles procedimentos. (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).~~

§ 1º (Revogado pela Medida Provisória nº 2187-13, de 2001). (Renumerado do parágrafo único e Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)

§ 2º Os recursos do FPE e do FPM não transferidos em decorrência da aplicação do caput deste artigo poderão ser utilizados para quitação, total ou parcial, dos débitos relativos às contribuições de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 desta Lei, a pedido do representante legal do Estado, Distrito Federal ou Município. (Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)”

(Os grifos acima foram acrescentados para diferenciar as marcas de compilação do conteúdo da lei.)

**(8)** Trecho da Lei nº 13.467/17:

“Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

‘Art. 394-A. Sem prejuízo de sua remuneração, nesta incluído o valor do adicional de insalubridade, a empregada deverá ser afastada de:

[...]

§ 1º .....

§ 2º Cabe à empresa pagar o adicional de insalubridade à gestante ou à lactante, efetivando-se a compensação, observado o disposto no art. 248 da Constituição Federal, por ocasião do recolhimento das

contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço.  
§ 3º [...]’ (NR)”

O trecho grifado no exemplo acima implica a renumeração para § 1º de um parágrafo único vetado. O parágrafo único, entretanto, não fazia parte do texto original da CLT, como se pode depreender da presença da expressão “-A” que faz parte da numeração do artigo. Ele foi vetado quando da sanção presidencial à Lei nº 13.287/16, que acrescentou o art. 394-A à CLT e cujo art. 1º está reproduzido abaixo:

“Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 394-A:

‘Art. 394-A. A empregada gestante ou lactante será afastada, enquanto durar a gestação e a lactação, de quaisquer atividades, operações ou locais insalubres, devendo exercer suas atividades em local salubre.

Parágrafo único. (VETADO).”

No exemplo (8), não foi inserido junto à expressão “§ 1º” um enunciado que indicasse a numeração anterior do parágrafo ou que ele já havia sido vetado, o qual poderia ter assumido a seguinte forma: “§ 1º (Vetado como parágrafo único quando da sanção da Lei nº 13.287, de 11 de maio de 2016)”.

**(9)** Trecho da Lei nº 13.756/18:

“Art. 39. O art. 3º da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações, numerando-se o parágrafo único, revogado pela Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, como § 1º:

‘Art. 3º .....

.....

[...]

§ 1º .....

§ 2º A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública.’ (NR)”



Esse é o único exemplo desta seção cuja tramitação e promulgação se deram depois da publicação do Decreto nº 9.191/17. A lei alteradora não adicionou menção à revogação prévia do parágrafo único no corpo da lei alterada. A menção a que o parágrafo único já estava revogado é feita apenas no *caput* do artigo alterador, que também explicita a renumeração para § 1º (usando a expressão “numerando-se” e não “renumerando-se”, conforme tratado nos exemplos da Seção 3).

O exemplo (9) é particularmente complicado. A Lei nº 13.756/18 é a conversão em lei da Medida Provisória nº 846/18, a qual pretendia modificar o art. 3º da forma transcrita abaixo:

**(9-A) Trecho da MP nº 846/18:**

“Art. 3º A Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 3º .....

.....

[...]

Parágrafo único. A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública.’ (NR)”

Note-se que a redação pretendida pela MP nº 846/18 envolvia o aproveitamento do parágrafo único revogado pela Lei nº 13.500/17, operação vedada pela alínea “c” do inciso III do art. 12 da LC nº 95/98. Ao converter a MP em lei, os redatores do Legislativo sanaram essa incompatibilidade transformando o parágrafo único em § 2º e indicando a renumeração do parágrafo único revogado da forma apresentada em (9). Esse não foi o fim dos problemas, entretanto, porque a Lei nº 13.844/19, por meio do inciso V de seu art. 85, ordenou a revogação do § 1º (antigo parágrafo único) da Lei nº 11.473/07, ignorando o fato de que este já estava revogado, tendo sido apenas renumerado pela Lei nº 13.756/18, visto que não há um comando explícito para seu restabelecimento (como há, por exemplo, no art. 1º da Lei nº 9.528/97). A julgar pela forma como essas alterações estão registradas no *site* do Planalto, esse equívoco se deve a um problema de compilação. O trecho da Lei nº 11.473/07 pertinente ao exemplo (9) está reproduzido abaixo, com grifos indicando as marcas de compilação:

## (9-B) Trecho da Lei nº 11.473/07:

~~Parágrafo único. A cooperação federativa no âmbito da Secretaria Extraordinária de Grandes Eventos apenas ocorrerá para fins de cumprimento ao disposto no inciso VII. (Incluído pela Medida Provisória nº 679, de 2015)~~

~~Parágrafo único. A cooperação federativa no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos apenas ocorrerá para fins de cumprimento ao disposto no inciso VII deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.173, de 2015)~~

~~§ 1º. A cooperação federativa no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos apenas ocorrerá para fins de cumprimento ao disposto no inciso VII deste artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 755, de 2016)~~

~~§ 1º. A cooperação federativa no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Segurança Pública apenas ocorrerá para fins de cumprimento ao disposto no inciso VII do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 791, de 2017)~~

~~§ 2º. As atividades de apoio administrativo, imprescindíveis à atuação da Força Nacional de Segurança Pública, somente poderão ser realizadas pelo mesmo colaborador por um período máximo de dois anos. (Incluído pela Medida Provisória nº 755, de 2016)~~

~~§ 2º. As atividades de apoio administrativo imprescindíveis à atuação da Força Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública somente poderão ser realizadas pelo mesmo colaborador pelo período máximo de dois anos. (Incluído pela Medida Provisória nº 791, de 2017)~~

~~Parágrafo único. (Revogado) (Incluído pela Lei nº 13.500, de 2017)~~

~~Parágrafo único. A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública. (Redação dada pela Medida Provisória nº 846, de 2018)~~

~~§ 1º. A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 13.756, de 2018) (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019) (Revogado pela Lei nº 13.844, de 2019)~~

~~§ 2º. A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública. (Incluído pela Lei nº 13.756, de 2018)~~

Figura 1 (fonte: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111473.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111473.htm))

Aparentemente, no momento da compilação, a expressão “§ 1º” seguida de linha pontilhada presente na Lei nº 13.756/18 foi interpretada não como um comando para renumeração do parágrafo único revogado da lei original, mas como um comando para a renumeração do parágrafo único da MP nº 846/18. Esse equívoco deve ter feito com que a Lei nº 11.473/07 passasse a vigorar com dois parágrafos idênticos – §§ 1º e 2º do art. 3º – até que a Lei nº 13.844/19 revogasse um deles. Apesar de a indicação inserida no *caput* pelos redatores da Lei nº 13.756/18 ser clara, a possibilidade de um engano como esse aponta para a relevância da inserção de um enunciado no texto da lei alterada, como aquele do exemplo (6), que, se aplicado ao exemplo (9), poderia ter assumido a forma “Revogado como parágrafo único pela Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017”. Problema semelhante aparece na compilação do art. 21 da Lei nº 7.565/86, devido à interpretação que foi dada à Lei nº 14.368/22 – a lei que aparece no exemplo (3-A).

## ***4.2 Leis alteradoras que não renumeraram o parágrafo único não vigente***

**(10)** Trecho da Lei nº 11.284/06:

“Art. 84. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

‘Art. 17-G .....

.....  
§ 2º Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental.’ (NR)”

Nesse exemplo, a linha pontilhada acima do § 2º representa a manutenção do *status* do parágrafo único do art. 17-G, que já havia sido revogado pela Lei nº 10.165/00. Com o acréscimo do § 2º, o art. 17-G passou a ter o seguinte formato:

**(10-A)** Trecho da Lei nº 6.938/81:

“Art. 17-G. A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta Lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao IBAMA, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o quinto dia útil do mês subsequente.

Parágrafo único. Revogado.

§ 2º Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental.”

No exemplo (10), posterior à LC nº 95/98 e anterior ao Decreto nº 9.191/17, optou-se pela não renumeração do parágrafo único, seja porque os redatores consideravam a renumeração uma espécie de aproveitamento de dispositivo revogado (operação vedada pela LC nº 95/98), seja porque não a julgavam relevante. Tal decisão acarretou em uma quebra do ordenamento lógico, visto que um parágrafo único é seguido de um § 2º, mas garantiu a precisão de possíveis remissões existentes ao dispositivo revogado.

**(11) Trecho da Lei nº 12.015/09:**

“Art. 2º O Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

‘Assédio sexual

Art. 216-A. ....

§ 2º A pena é aumentada em até um terço se a vítima é menor de 18 (dezoito) anos.’ (NR)”

O exemplo (11) é quase idêntico ao exemplo (10), exceto que o parágrafo único cuja numeração foi mantida é um dispositivo vetado, não revogado.

## **5. O parágrafo em textos sobre técnica legislativa**

Antes de passar às conclusões, convém comentar brevemente o material já existente sobre o tema, mas, exceto pela própria LC nº 95/98 e pelo Decreto nº 9.191/17, há poucas referências teóricas que possam embasar a escolha de uma forma de lidar com os acréscimos de parágrafos de que tratam os exemplos acima.

Pinheiro (1962), Campos (1972) e Carvalho (2014) trataram de aspectos formais da elaboração do parágrafo, mas não de sua alteração. Este último registrou, sem comentário adicional, as vedações à renumeração e ao aproveitamento previstas na LC nº 95/98.

Em sua monografia sobre alteração de leis, Ferreira (2009) se referiu ao caso de alteração descrito no exemplo (10) deste artigo – parágrafo único revogado seguido de § 2º – como uma incoerência textual. Seu trabalho antecede o Decreto nº 9.191/17 e, conseqüentemente, a proibição da renumeração de parágrafos, mas é posterior à LC nº 95/98 e à vedação de aproveitamento de número nela descrita, do que se pode depreender que o autor não consideraria a renumeração do parágrafo único do exemplo em questão uma forma de aproveitamento.

Em uma obra recente, Albuquerque (2021) tratou tanto do aproveitamento quanto da renumeração de parágrafos. Seu livro não aborda diretamente a possibilidade de renumeração de parágrafo único vetado ou previamente revogado, mas o trecho transcrito abaixo contém um subsídio para a discussão do tópico:

Suponha que o art. 4º de uma lei tenha sido revogado. O número desse artigo pode ser aproveitado, com um novo texto? A resposta é NÃO. O art. 4º, com a especificação (Revogado), permanecerá no texto legal alterado, não podendo outro texto ocupar aquele número de dispositivo. Isso porque é vedado aproveitar o número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo STF ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do STF. (ALBUQUERQUE 2021, p. 99, grifo meu).

No trecho grifado acima, o aproveitamento é tratado como a ação de associar um novo texto ao número do dispositivo não vigente. A simples renumeração de um parágrafo único vetado ou previamente revogado, desde que desacompanhada da alteração de seu texto, não está abrangida nessa concepção de aproveitamento (o que não descarta a possibilidade de a autora ter ressalvas de outra natureza à renumeração desses dispositivos que não tenham sido expressas no livro).

Ao tratar da renumeração de dispositivos vigentes, Albuquerque apresenta tanto um exemplo de parágrafo único renumerado para § 1º quanto um exemplo de § 1º renumerado para parágrafo único (retirado do Projeto de Lei nº 2.690/03, que foi arquivado em 2019 com uma redação final que já não continha a renumeração), mas uma nota de fim de capítulo alerta para a vedação da renumeração de parágrafos contida no Decreto nº 9.191/17.

## 6. Conclusão

No caso das alterações envolvendo parágrafo único vigente, há dois métodos sendo usados atualmente: a renumeração do parágrafo único para § 1º e a revogação do parágrafo único concomitante à inserção de novos parágrafos numerados a partir do § 1º.

O primeiro método depende da distinção entre renumeração e numeração. Apesar de não ser respaldada pela tradição legística, visto que, antes do Decreto nº 9.191/17, usava-se o verbo “renumerar” também para se referir à transformação do parágrafo único em § 1º, essa distinção parece válida, desde que a numeração do parágrafo único seja para § 1º, considerando que o parágrafo único necessariamente já ocupava a posição de primeiro parágrafo depois do *caput*. Além de ser

compatível com a letra da lei, esse método respeita aquela que é provavelmente a maior utilidade da proibição da renumeração de parágrafos: a possibilidade de inserir um novo parágrafo em meio aos já existentes de uma forma que respeite a coerência temática e sem necessidade de renumerá-los<sup>16</sup>. Veja-se, por exemplo, o acréscimo de um § 1º-A ao art. 4º da Lei nº 11.345/06, que permitiu acrescentar detalhamento sobre o § 1º sem renumerar os vários parágrafos que vêm depois dele. A distinção entre numeração e renumeração também é interessante de se adotar porque o termo “único” não é utilizado apenas para designar parágrafos, mas também capítulos (por exemplo, na Lei nº 8.112/90, no Código Civil e no Código de Processo Penal Militar)<sup>17</sup>, situações em que a solução que depende de revogação seria pouco aplicável. Além disso, o método de renumeração é aplicável também a situações como as descritas na Seção 4, em que o parágrafo único já não está vigente, desde que não se considere a renumeração como aproveitamento. Por esses motivos, esse método é preferível ao método da revogação.

Conforme tratado na Subseção 3.2, o método da revogação parte do princípio de que o parágrafo único deixa de ocupar o espaço de primeiro parágrafo ao ser revogado. Essa interpretação, além de não ser um consenso, gera um método que não é aplicável a qualquer caso. Como envolve a inserção de parágrafos numerados a partir do § 1º, ela não se adapta bem às situações em que o redator deseja acrescentar um único novo parágrafo a um artigo que tenha um parágrafo único não vigente: ou o redator inseriria o novo parágrafo com a denominação “parágrafo único”, o que violaria a vedação ao aproveitamento prevista no Decreto nº 9.191/17, ou ele o inseriria como um § 2º – nos moldes dos exemplos (10) e (11) – o que reconhecera o parágrafo único não vigente como equivalente a um § 1º, devido à sua posição, contrariando a lógica que embasa o próprio método da revogação, a qual não considera que o parágrafo único revogado esteja ocupando uma posição para fins de numeração. Quanto à vedação à renumeração de

---

<sup>16</sup> A possibilidade de acrescentar parágrafos diferenciados por letras foi oficializada pelo Decreto nº 9.191/17, mas os redatores já se valiam dessa prática antes. Ver, por exemplo, a Lei nº 11.086/04, a Lei nº 12.993/14 e a Lei nº 13.299/16.

<sup>17</sup> Existem também artigos únicos, mas estes geralmente aparecem em atos que não estão sujeitos a alteração por ato posterior (como emendas constitucionais, já que emendas posteriores terão como objeto a própria Constituição, não as emendas anteriores) ou cuja alteração não é conveniente (como decretos de curta extensão, que simplesmente podem ser revogados e substituídos por novos decretos).

parágrafos, o método da revogação busca uma observância rígida ao Decreto nº 9.191/17, o que é compreensível, mas faria mais sentido alterar o Decreto para que este passasse a prever, explicitamente, uma exceção referente ao parágrafo único. Outra pequena desvantagem desse método é que ele depende da coordenação entre artigos alteradores e cláusula de revogação, fornecendo uma visão menos clara das modificações sendo promovidas do que quando a indicação de revogação do parágrafo é inserida no próprio artigo alterador.

No caso das alterações envolvendo parágrafo único não vigente, resta abordar a possibilidade de inclusão de vários novos parágrafos com numeração começando do § 2º e sem a renumeração do parágrafo único revogado ou vetado. A quebra de ordenamento lógico que essa escolha acarreta não parece ter qualquer consequência prática negativa, mas, considerando-se que o método de renumeração também não implica ônus algum e mantém a lógica da numeração, ele parece preferível. É importante, porém, que a operação de renumeração inclua na lei sendo alterada um enunciado como o utilizado no exemplo (6), contendo informações tanto sobre a renumeração quanto sobre o veto ou a prévia revogação do antigo parágrafo único. Como se pode deduzir do histórico do exemplo (9), esse tipo de enunciado é relevante mesmo que o comando para renumeração do parágrafo único já apareça no *caput* do artigo alterador.

Por fim – e apenas como proposta para uma discussão futura –, vale a pena questionar a relevância da expressão “parágrafo único”. O uso dessa expressão antecede em muito a promulgação da LC nº 95/98, aparecendo, por exemplo, na Constituição Provisória de 1890 (BRASIL, 1890 *apud* PINHEIRO, 1962), mas sua utilidade não é autoevidente e os manuais de legística, velhos ou novos, não apontam qualquer finalidade prática para ela. Tampouco o uso do parágrafo único é comum na técnica legislativa de outros países. Em Portugal, por exemplo, o Guia de Legística da Assembleia da República indica que os artigos compostos de mais de um período devem ser divididos em unidades chamadas “números”, mas sem diferenciação entre *caput* e parágrafos, o que impede a existência de um parágrafo único (PORTUGAL, 2020).

(12) Trecho do Código dos Valores Mobiliários (grifo meu):

“Artigo 4.º  
Central de Valores Mobiliários

A aplicação das regras relativas aos sistemas centralizados de valores mobiliários à entidade que no Código do Mercado de Valores Mobiliários revogado é designada por Central de Valores Mobiliários verificar-se-á à medida da entrada em vigor dos regulamentos operacionais do sistema, que devem ser registados na CMVM até seis meses após a entrada em vigor do Código dos Valores Mobiliários.

#### Artigo 5.º

##### Ofertas públicas

1 - Os artigos 187.º a 193.º, as alíneas g), h) e i) do n.º 2 do artigo 393.º e, na medida em que para estes preceitos seja relevante, os artigos 13.º, 16.º, 17.º, 20.º e 21.º entram em vigor 45 dias após a publicação do Código dos Valores Mobiliários.

2 - O disposto no Código do Mercado de Valores Mobiliários é aplicável às ofertas públicas de aquisição cujo anúncio preliminar tenha sido publicado:

- a) Até à data referida no número anterior, em caso de oferta pública de aquisição obrigatória;
- b) Até ao dia 1 de Março de 2000, nos restantes casos de oferta pública de aquisição.

3 - O regime das ofertas públicas de aquisição obrigatórias previsto no Código dos Valores Mobiliários não é aplicável à aquisição de valores mobiliários emitidos por sociedades cujo processo de privatização já tenha sido iniciado mas não se encontre ainda concluído, desde que as aquisições sejam feitas no âmbito de operações previstas nos diplomas que regulem o respectivo processo de privatização.”

É importante salientar que os números portugueses não se confundem com nossos incisos, visto que não servem para apresentar discriminações ou enumerações, mas sim aspectos normativos completos e complementares entre si. Conforme pode ser visto no número 2 do artigo 5º acima, o dispositivo que faz o papel de inciso na técnica legislativa portuguesa é a alínea, que, apesar do nome e da notação idênticos aos da alínea brasileira, indica os elementos primários da enumeração, que podem ser desdobrados em subalíneas, representadas por algarismos romanos (PORTUGAL, 2020).

Quando um artigo de uma norma portuguesa sofre alteração e passa a ter mais de um período, o período original passa a ser um número, como pode ser visto no exemplo abaixo, extraído do Guia de Legística:

**(13)** Trecho do Decreto-Lei n.º 100/2017, de 23 de agosto (grifo meu):

“Artigo 2.º



Alteração à Lei n.º 26/2015, de 14 de abril

Os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 9.º, 11.º, 14.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 33.º, 34.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 39.º, 41.º, 43.º, 44.º, 45.º, 46.º, 47.º, 49.º, 53.º, 54.º, 58.º e 59.º da Lei n.º 26/2015, de 14 de abril, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

1 - (Anterior corpo do artigo.)

2 - A presente lei estabelece ainda os requisitos para a concessão, pelas entidades de gestão coletiva, de licenças multiterritoriais relativas aos direitos de autor de obras musicais para utilização em linha.

[...]”

Na técnica legislativa mexicana, como na portuguesa, não há distinção entre *caput* e parágrafos, mas os parágrafos não são habitualmente numerados, embora em algumas leis tenha sido adotada uma numeração semelhante à portuguesa (MOLINA e XOPA 2006). Em remissões internas e externas, entretanto, os parágrafos são citados por meio de um número ordinal que designa sua posição no artigo, ainda que esta não seja explicitada por um numeral como a dos artigos, das frações (equivalentes a nossos incisos) e dos incisos (alíneas).

**(14) Trecho da Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:**

“Artículo 116. Las facultades de los órganos competentes para imponer sanciones por causas de responsabilidad no graves prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las faltas, o a partir del momento en que hubieren cesado.

El plazo de prescripción de faltas graves de las y los servidores públicos o de faltas de particulares, será de siete años, contados en los mismos términos señalados en el párrafo anterior.

[...]

Artículo 204. Las y los servidores públicos y personas empleadas de las Salas disfrutarán de dos períodos de vacaciones al año, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Durante los años de proceso electoral federal o durante los períodos de procesos electorales federales extraordinarios, tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles, las vacaciones podrán diferirse o pagarse a elección de la persona servidora o empleada. En ningún caso se podrán acumular las vacaciones correspondientes a más de dos años.

Artículo 205. Las y los servidores públicos y personas empleadas del Tribunal Electoral gozarán de descanso durante los días inhábiles

señalados en el artículo 143 de esta Ley, siempre y cuando no se esté en el caso a que se refiere el párrafo segundo del artículo anterior o se tengan asuntos pendientes de resolver de los previstos en el inciso b) de la fracción III del artículo 166 de esta Ley.”

Os grifos acima foram acrescentados para indicar as remissões internas a parágrafos (*párrafos*). Note-se que o primeiro se refere a um dispositivo que corresponderia ao *caput* da nossa técnica legislativa e que o segundo se refere a um parágrafo não numerado (ou melhor, cuja numeração não é explicitada por meio de uma notação) do artigo anterior. Perceba-se ainda que o segundo parágrafo do artigo 204 contém mais de um período. A técnica legística mexicana é uma fonte de comparação interessante porque, entre as técnicas consultadas durante a elaboração deste artigo, mostrou-se a mais semelhante à brasileira quanto à divisão em dispositivos e em unidades superiores ao artigo, divergindo justamente quanto à notação e extensão dos parágrafos.

Os métodos de numeração apresentados nesses dois últimos exemplos não são sugestões de modelos a serem adotados pela técnica legislativa brasileira, mas amostras de que em outros países o uso de um parágrafo único é evitado. O método português não difere muito de outros métodos europeus e do estadunidense, enquanto o método mexicano é similar ao de outros países latino-americanos (inclusive dos países do Mercosul, exceto, claro, o Brasil). O mesmo resultado obtido por esses métodos poderia ser produzido aqui por meio de uma alteração mínima da LC nº 95/98: não seria mais lógico e conveniente numerar o primeiro parágrafo depois do *caput* como § 1º mesmo quando ele for o único?

## 7. Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Marcela D. (2021) **Curso de técnica legislativa**: teoria e prática. Belo Horizonte: Dialética.
- CAMPOS, José Q. (1972) **A arte de elaborar a lei**: técnica de redação e linguagem. Rio de Janeiro: Verbete.
- CARVALHO, Kildare G. (2020) **Técnica Legislativa**: legística formal. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- FERREIRA, Jair F. (2009) **A Lei Complementar nº 95, de 1998, e a técnica de alteração das leis**: incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes do procedimento de alteração das leis. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro

de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/403>. Acesso em: 19 out. 2022.

MOLINA, José R.M.; XOPA, José R. (s/d) **Manual de técnica legislativa**. Cidade do México: Câmara di Diputados e Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor. Disponível em:

[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/man\\_tec\\_leg.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/man_tec_leg.pdf).

Acesso em: 16 ago. 2023.

PINHEIRO, Hésio F. (1962) **Técnica legislativa: constituições e atos constitucionais do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

PORTUGAL. (s/d) **Guia de legística para a elaboração de atos normativos**. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em:

[https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR\\_Regras\\_Le\\_gistica.pdf](https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR_Regras_Le_gistica.pdf). Acesso em: 16 ago. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (s/d). **Tesouro**. Verbete “ato normativo”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp>. Acesso em: 19 out. 2022.

---



# REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO DIREITO ECONÔMICO NA INTERRELAÇÃO ENTRE O INDIVÍDUO E O MERCADO CAPITALISTA

*REFLECTIONS ON THE ROLE OF ECONOMIC LAW IN THE  
INTERRELATION BETWEEN THE INDIVIDUAL AND THE  
CAPITALIST MARKET*

Claudio de Albuquerque Grandmaison

## **Resumo**

O presente artigo busca trazer uma reflexão a respeito do papel do Direito Econômico atual frente ao sistema capitalista em seu modelo neoliberal, em uma perspectiva que tem como foco o princípio da dignidade humana, consagrado como fundamento da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e que se espalha não apenas como vetor de otimização de interpretação das normas jurídicas, mas de efetiva aplicabilidade. Neste sentido, aborda-se uma posição de exercício do sistema capitalista sob uma perspectiva mais humanista e deontológica, com foco na liberdade do ser humano para o seu pleno desenvolvimento, e da necessidade de regulamentação deste sistema quanto a concentração de capital que propicie menos desigualdades.

**Palavras-chave:** capitalismo humanista – princípio da dignidade da pessoa humana – desigualdades econômicas - liberdade como forma de desenvolvimento – regulamentação do capital.

## ***Abstract***

*This article seeks to bring a reflection on the role of current economic law before the capitalist system in its neo liberal model in a perspective that focuses on the principle of human dignity, enshrined as the foundation of the Federal Constitution of the Federative Republic of Brazil (CF/1988), and which is spread not only as a vector for optimizing the interpretation of legal rules, but for effective applicability. In this sense, we approach a position of exercising the capitalist system from a more humanistic beings for their full development, and the need for regulation of this system as to the concentration of capital that provides less inequality.*

**Keywords:** *humanist capitalism – principle of human dignity – economic inequalities – freedom as a form of development – regulation of capital.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Direitos Humanos. **3.** A redução do ser humano como objeto no sistema de mercado capitalista. **4.** O capitalismo sob o espectro humanista. **5.** Considerações finais. **6.** Referências Bibliográficas.

---

## **1. Introdução**

No transcorrer dos tempos, a humanidade se desenvolveu economicamente trazendo avanços nos seus mais diversos seguimentos de atuação, mas também retrocessos, mormente na área social, em razão do acúmulo de capital, estruturando as relações sociais através de regras que ditam comportamentos e estabelecem um mercado que interfere significativamente na vida social dos povos. Com efeito, após a Guerra Fria, o capitalismo, na forma como conduzido em sua evolução, não contribuiu para que fossem mitigados problemas como a desigualdades sociais, misérias e assim pudesse dar concretude a solidariedade humanitária, consagrado no princípio da dignidade humana.

Com efeito, o presente artigo tem por escopo realizar uma análise do direito econômico sob um ângulo de enfoque de valores éticos, fraternos e solidários a que a ordem econômica deve se prestar a

propiciar condições dignas de existência, minorando as desigualdades sociais.

Realizar-se-ão algumas considerações quanto ao posicionamento de alguns economistas, como Amartya Sen e Thomas Piketty, quanto ao acúmulo de capitais e seus desdobramentos na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária em uma abordagem analítica quanto a aspectos da economia como elemento de justiça social, onde o aumento de tecnologias, crescimento de índices (PIB) e mercados, não significam necessariamente a construção de uma liberdade econômica em seu aspecto holístico na necessária atribuição da efetividade da dignidade da pessoa humana no Direito Econômico.

## **2. Direitos humanos**

Para melhor inteligência do tema abordado no presente artigo, mister se faz uma abordagem quanto a Teoria Geral dos Direitos Humanos, quanto as distinções conceituais entre as expressões: direitos do homem, direitos fundamentais e direitos humanos (MORAES 2006, p. 21).

Neste sentido, “direitos do homem”, cuja expressão possui cunho jusnaturalista, conota aqueles direitos ainda não positivados em texto legislativo. Já os direitos fundamentais são os direitos do homem que passam a ser inscritos nas constituições contemporâneas. Por sua vez, os direitos humanos constituem-se como aqueles inscritos e positivados em tratados e convenções internacionais específicos (de direitos humanos), tanto no plano global (plano da Organização das Nações Unidas - ONU) quanto nos contextos regionais. Nosso contexto regional é o interamericano (*e.g.* Pacto San José da Costa Rica - CF/88-art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º) (MORAES 2006, p. 17).

Válido ainda é trazeremos ao contexto os fundamentos dos Direitos Humanos, consagrado de forma instrumental na Declaração Universal de Direitos Humanos, que traz em seu artigo 1º, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, consignando que todos os homens nascem livres e iguais, desdobrando-se em três grandes princípios, a saber: (i) Princípio da inviolabilidade da pessoa, (ii) Princípio da autonomia da pessoa e (iii) Princípio da dignidade da pessoa, e possui como característica a Historicidade, ou seja, são construídos da convivência coletiva. O momento chave que marca a historicidade é o ano de 1945 (2ª Guerra Mundial) (SILVEIRA e ROCASOLANO 2010, p. 199).

Nesta senda, os direitos humanos e os direitos fundamentais possuem o elemento comum de atribuir dignidade ao indivíduo e possuem, como causa subjacente, valores consagrados de forma implícita ou explícita nas normatizações que tratam a respeito, atribuindo força normativa a tais valores.

Os direitos humanos, ao longo da história, receberam a influência de vetores também históricos, implicando a classificação gradual nas chamadas gerações ou dimensões, que buscam albergar interesses da sociedade que em determinada período, por influências sociais, econômicas e políticas, sobrelevam determinados valores (WEIS 2006, p.38).

Deveras, no chamado estado liberal, visando aplacar o excessivo poder do soberano, em confrontação com os direitos inerentes aos aspectos individuais do ser humano, e ligados à ideia de liberdade individual, limitando a interferência do poder estatal no âmbito particular do indivíduo, nascem os direitos de primeira geração (WEIS 2006, p. 38).

Em sequência, com o surgimento do estado social, decorrente de uma demanda social que invocava do estado uma posição prestacional, principalmente na órbita econômica e social que envolvia as relações assistenciais e de trabalho, surgem novos direitos sociais na área previdenciária e trabalhista, nascendo assim os chamados direitos de segunda geração (WEIS 2006, p. 40).

Após a Segunda Guerra Mundial, diante das atrocidades e horrores perpetradas por Hitler e Stálin, que constituíram não apenas uma violência moral que chocou a consciência da humanidade, mas constituíram-se uma real ameaça à paz entre as nações, observou-se uma revolução no Direito Internacional, com a criação de norma internacional enumerando e definindo direitos humanos e liberdades fundamentais para todos os indivíduos existentes no planeta, independentemente dos aspectos jurídicos internos dos Estados soberanos, e passando estes específicos direitos a terem caráter inerente e inalienável (PIOVESAN,2007, p.7).

Quanto aos vetores históricos desencadeadores da pretensão social a tutela destes novos direitos, Flávia Piovesan preleciona:

No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como



paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo, significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstruir os direitos humanos, como referencial e paradigmático que aproxime o direito da moral. Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos. (PIOVESAN 2007, p. 7)

Assim sendo, exsurge nova geração de direitos humanos (terceira geração), sob a égide de valores calcados na solidariedade e fraternidade, estratificando-se, assim, direitos à paz, ao desenvolvimento econômico, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio, ao desenvolvimento sustentável e à manutenção da biodiversidade, dentre outros (WEIS 2006, p. 42).

Insta-se consignar que parte da doutrina critica esta classificação, visto que os direitos humanos descritos como geracionais ou dimensionais, como entendem alguns, evocam a ideia de não cumulatividade entre eles, superando-se aqueles seguidos de novos direitos surgidos, o que negaria o sentido de perpetuidade e complementariedade (PIOVESAN 2007, p. XXXI).

Neste sentido é o magistério de Antonio Augusto Cançado Trindade:

O quarto exemplo diz respeito à fantasia das chamadas “gerações de direitos”, à qual corresponde a uma visão atomizada ou fragmentada destes últimos no tempo. A noção simplista das chamadas “gerações de direitos”, histórica e juridicamente infundada, tem prestado um desserviço ao pensamento mais lúdico a inspirar a evolução do direito internacional dos direitos humanos. Distintamente do que a infeliz invocação da imagem analógica da “sucessão generacional” pareceria supor, os direitos humanos não se “sucedem” ou substituem uns aos outros, mas antes se expandem, se acumulam e fortalecem, interagindo os direitos individuais e sociais (tendo estes últimos inclusive precedido os primeiros no plano internacional, a exemplo das primeiras convenções do trabalho). O que testemunhamos é o fenômeno não de uma sucessão, mas antes da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos

consagrados, a revelara natureza complementar de todos os direitos humanos. (PIOVESAN 2007, p. XXXI)

### **3. A redução do ser humano como objeto no sistema de mercado capitalista**

Para a compreensão do tratamento do indivíduo no atual sistema capitalista em um processo de reificação, necessariamente se perpassa pela análise do desenvolvimento deste sistema no tempo, porquanto muito além de ser apenas um dos modelos de produção, constitui-se uma estrutura da modernidade que interfere significativamente na condução do viver de todo indivíduo (BENACCHIO 2006).

Destarte, o capitalismo, com sistema econômico, tem por fito a maximização do lucro, estabelecida por meio do predomínio da propriedade privada e acumulação de capital, que se manifesta na forma de bens e dinheiro. Assim, este sistema basicamente possui suas bases na detenção dos meios de produção gerida pela liberdade da iniciativa privada através da utilização do trabalho assalariado em larga escala e da livre concorrência (BENACCHIO 2006).

No transcurso da história, houve a prevalência do regime econômico do capitalismo, imperando-se na pós-modernidade o mesmo com a consagração de seus elementos constitutivos com o direito a herança, a propriedade privada, a liberdade de contratação estruturado em um regime jurídico que consagra a não intervenção estatal nas relações contratuais, tendo o Brasil, em sua Constituição Federal de 1988, albergado os preceitos acima mencionados, pelo que possui uma normatização que propicia a consagração do capitalismo (BENACCHIO 2006).

Duas são as modulações clássicas do sistema econômico capitalista, a saber: o capitalismo liberal, caracterizado pela predominância da menor intervenção estatal possível na condução das políticas econômicas, o chamado regime do Estado mínimo ou liberalismo econômico, sendo estas regidas pelas forças de mercado e o capitalismo de estado, onde há um dirigismo econômico com a intervenção do Estado na coordenação e controle das diretrizes de atuação dos entes reguladores de mercado, visando assegurar o Estado do bem estar social, sem contudo descurar-se da proteção da propriedade privada dos meios de produção, da herança, e dos demais

elementos configuradores do regime capitalista (SAYEG e BALERA 2011, p. 153).

Outras subdivisões do sistema econômico capitalista são descritas por Cristiana Eugênia Nesse, citando Ricardo Hasson Sayeg e Wagner Balera, onde explicita:

Esses autores nomeiam o regime capitalista liberal de mercado, sendo aquele que reconhece o direito subjetivo natural de propriedade e a decorrente iniciativa, com a mínima intervenção estatal, liberando as forças naturais do mercado; o regime capitalista de Estado ou de comando central, o direito subjetivo natural da propriedade e a decorrente da livre iniciativa, cabendo ao Estado coordenar o exercício de sua universalidade; o regime capitalista social de mercado, o direito subjetivo natural da propriedade e a decorrente da livre iniciativa, mas calibrando as forças naturais do mercado com o equilíbrio social e o regime capitalista humanista de mercado, como sendo o direito subjetivo natural da propriedade e a decorrente livre iniciativa, mas calibrando as forças naturais de mercado com o inafastável objetivo de concretização dos direitos humanos em todas as suas dimensões com vistas à satisfação universal da dignidade da pessoa humana. (NESSE 2014, p.7).

Para a teoria do capitalismo liberal de Adam Smith, que tem como sua tônica a auto regulamentação do mercado com a livre concorrência, diferencia-se do capitalismo do bem-estar social, em que o comedido intervencionismo estatal, tem seu substrato a intensão de ao menos reduzir discrepâncias sociais e econômicas em alinhamento de pensamentos mais humanísticos (SAYEG e BALERA 2011, p.161).

Ao findar do século XX, o estado do bem-estar social perdeu espaço para um revigoramento do liberalismo econômico, que tem suas bases na teoria de Adam Smith, passando-se então a chamar pelos economistas de neoliberalismo, em que viam que nesse sistema as externalidades positivas estratificavam-se a todos os seguimentos da sociedade (SAYEG e BALERA 2011, p.161).

Com efeito, o discurso neoliberal, ao trazer a tona o sistema de capitalismo liberal clássico, retira do estado a sua função de regulador de mercado, que tem por escopo mitigar os efeitos das externalidades negativas inerentes ao sistema capitalista, atribuindo esta função a livre movimentação das forças que regem o mercado como demandas e

ofertas, e a livre regência de consumo em um comércio globalizado. Todavia esta perspectiva de mercado liberal econômico operou-se de forma positiva em países central deste regime, notadamente os Estados Unidos da América do Norte, em que as premissas deste sistema revelaram-se positivas ante uma multiplicidade de vetores conjunturais políticos, sociais, culturais e estruturais mercadológicos, havendo a necessidade, de forma pontual, de modulação deste sistema, com a intervenção governamental no sistema financeiro e de mercado. (SAYEG e BALERA 2011, p. 164)

Deveras, a absorção do liberalismo econômico pelo sistema jurídico de determinado estado se mostra positivo em países em que os déficits de concreção dos direitos sociais são baixos, na medida em que a métrica de regência deste sistema aponta para que com a concentração de capital, favoreça aqueles que detenham os meios de produção, reafirmando a assertiva de que os ricos fiquem cada vez mais ricos e o pobres, cada vez mais pobres.

Aliado a isto, hodiernamente, como preleciona Michel J. Sandel:

[...] vivemos numa época em que quase tudo pode ser comprado e vendido. Nas três últimas décadas, os mercados – e os valores de mercado- passaram a governar nossa vida como nunca.

[...] Os valores de mercado passavam a desempenhar um papel cada vez maior na vida social. A economia tornava-se um domínio imperial. Hoje, a lógica da compra e venda não se aplica mais apenas a bens materiais: governa crescentemente a vida como um todo. Está na hora de perguntarmos se queremos viver assim.

[...] A mudança mais decisiva ocorrida nas três últimas décadas não foi o aumento da ganância, mas a extensão dos mercados, e de valores de mercado, a esfera da vida com as quais nada têm a ver (SANDEL 2011, p.17-18).

Insta-se, a propósito, consignar que as relações de consumo hoje existentes, estruturadas por técnicas de publicidade altamente agressivas e de suas vias de comunicações, fazem com que sejam criadas necessidades, incutindo silenciosamente na sociedade que o ter o ter possui mais importância do que o ser (SANDEL 2011, p.18).

Tangenciando o tema sobre o capitalismo, Zigmunth Bauman, em sua obra *Modernidade Líquida*, menciona:

[...] O capital pode viajar rápido e leve, e, sua leveza e mobilidade se tornam as fontes mais importantes de incerteza para todo o resto. Essa é hoje a principal base da dominação e o principal fator das divisões sociais.

[...] Para os capitalistas que preferem trocar maciços prédios de escritórios por cabines em balões, flutuar é o mais lucrativo e desejado dos recursos.; e a melhor maneira de garantir a flutuação é jogar pela amurada todo o peso não –vital, deixando os membros não-indispensáveis da tripulação em terra (BAUMAN 2001, p.141).

A figura de linguagem dos líquidos aplicada ao capital, utilizada por Zigmunth Bauman, traduz a ideia de que, assim como os líquidos se acomodam rapidamente em recipientes, assim também o capital se amolda ao interesse de seus detentores sobre bens e pessoas, denominando esta constatação de “capitalismo leve”, onde numa sociedade imediatista e que privilegia o ter sobre o ser, em que as relações tornam-se cada vez mais fugazes e onde o tempo suplanta a ocupação do espaço, coisas e pessoas tornar-se-iam cada vez mais amoldáveis aos mencionados interesses (BAUMAN 2001, p.141).

Pouco espaço surge para conceituações de caráter absoluto e ideológico em uma modernidade fluída, prevalecendo-se assim um relativismo, onde as mudanças ocorrem de forma rápida e uma incomensurável apresentação de possibilidades, trazem incertezas e inseguranças aos indivíduos (BAUMAN 2001, p.75).

A fluidez que caracteriza a pós-modernidade, na lição de Zigmunth Bauman, aduz:

[...] “os tempos são dominados pela mídia e existe a constante mutação, as oportunidades são infinitas o que acarreta a angustia sensação de insegurança. Uma era de incertezas e fragmentações, da busca de valores, do vazio, do hedonismo e do imediatismo.”

[...] “O mundo cheio de possibilidades é como uma mesa de bufê com tantos pratos deliciosos que nem o mais dedicado comensal poderia esperar provar de todos.

Os comensais são os consumidores, e a mais custosa e irritante das tarefas que se pode pôr diante de um consumidor é a necessidade de estabelecer prioridades: a necessidade de dispensar algumas opções inexploradas e abandoná-las. A infelicidade dos consumidores deriva do excesso e não da falta de escolha.” (BAUMAN 2001, p.75)

Na estrutura de consumo de massa, marcada por um apelo publicitário agressivo, em que correlaciona o sucesso a posses, induz o interesse do indivíduo em “Ser” e “Estar”, por “Ter”. Neste sentido é o quanto se extrai do escólio de Bauman:

[...] “Ocupados em ganhar mais dinheiro em função de coisas de que creem precisar para serem felizes, homens e mulheres têm menos tempo para a empatia mútua e para negociações intensas, por vezes tortuosas e dolorosas, mas sempre longas e desgastantes. E ainda menos para resolver seus mútuos desentendimentos e discordâncias. Isso aciona outro círculo vicioso: quanto mais obtêm êxito em “materializar” a relação amorosa (como fluxo contínuo de mensagens publicitárias os estimula a fazer), menores são as oportunidades para o entendimento mutuamente compassivo exigido pela notória ambiguidade poder/carinho do amor”. (BAUMAN 2008, p.153-154)

Em um mercado globalizado em que se evoca um consumismo desenfreado, onde necessidades são criadas publicitariamente, sob uma ode ao eudemonismo intimamente relacionado ao poder de compra, se faz necessário cotejar os limites éticos do mercado. Em uma sociedade pautada por tais premissas, onde “tudo” está a venda, surgem algumas inquietações, dentre elas a desigualdade social que atinge de grande parcela da sociedade que possui poucos recursos, tornando a vida dos indivíduos que a integram extremamente limitada, em um ambiente em que se precificam, em altos custos, produtos relacionados à saúde, alimentação e educação, necessário desenvolvimento do ser humano (SANDEL 2012, p.14).

Este entendimento é preconizado por Michel J. Sandel quando assevera:

Quando todas as coisas boas podem ser compradas e vendidas, ter dinheiro passa a fazer toda a diferença do mundo. Por isso é que as últimas décadas se têm revelado particularmente difíceis para as famílias pobres e de classe média. Não só se agravou a defasagem entre ricos e pobres como a mercantilização de tudo aguçou a desigualdade e aumentou a importância do dinheiro. O segundo motivo que nos deveria levar a hesitar em pôr tudo à venda é mais difícil de descrever. Não se trata mais de desigualdade e injustiça, mas da tendência corrosiva dos

mercados. Eles podem ser corrompidos por essa prática de estabelecer preço para as coisas boas da vida. E isso porque os mercados não se limitam a distribuir bens; eles também expressam e promovem certas atitudes em relação aos produtos trocados (SANDEL 2012, p.14).

Este perfil de mercado, pautado em um capitalismo que exterioriza uma relevante desigualdade social, traz profundas mudanças no agir da sociedade em seus aspectos éticos e morais, descartando princípios que merecem ser respeitados, e que ficam subjugados aos valores impostos por estes mercados que visam a acumulação de lucros em excesso e que se chocam com os princípios albergados por tais mercados (SANDEL 2012, p.15).

Em um ambiente social “líquido” pós-moderno pautado em uma culta de consumo, em que se busca a rápida obtenção de lucro em exíguo lapso temporal e em intermitente alteração, relativizou determinados preceitos éticos, tidos outrora com absolutos, como o de bem e mal, justo e injusto, necessários à orientação das condutas humanas, acabaram por tornar as suas relações enfraquecidas e revestidas de individualismo (BAUMAN 2008, p.66).

Diante de tal quadro de coisificação do indivíduo, impõe-se que haja calibração da relação do capitalismo e o ser humano através do Direito Econômico (NESE, 2014).

Analisando-se a normatização brasileira quanto a ordem econômica, o Brasil adotou um modelo capitalista ante os princípios econômicos albergados por nossa Constituição Federal (art. 170 a 192), tais com a propriedade privada, a herança entre outros, mas orientada pela função social da economia, que de igual forma, tem em seu núcleo, o princípio maior da dignidade da pessoa humana (NESSE, 2014).

Neste sentido, discorrem Vladimir Oliveira da Silveira e Ernani Contipelli:

[...] Anotamos, assim, que o direito econômico configura-se como um novo ramo do direito, que se relaciona com os demais de forma integrativa, a fim de materializar os direitos humanos na órbita da coletividade. Deste modo, visa garantir do formal até o material, de acordo com o regime econômico e político adotado por cada país. Portanto, é correto afirmar que os seus sujeitos são os participantes do mercado, sejam eles, empresas, indivíduos, grupos econômicos, o Estado-governo e, principalmente, o povo, entendido como as coletividades que

devem ser protegidas. Além disto, importante destacar que o direito econômico tem por objeto a busca da efetividade da função social da economia (SILVEIRA e CONTIPELLI, 2008).

Não se olvida da importância do sistema econômico que tem o capitalismo na geração de riquezas e oportunidades, consagrando o mérito no desenvolvimento de suas relações em seu espaço de atuação, a saber, o mercado, mas não se pode ignorar que no desenvolvimento do capitalismo alicerçado na doutrina neoliberal, que teve suas bases no em Adam Smith, em uma sociedade pós-moderna, caracterizada por um consumo frenético e culturalmente individualista, em que se verifica a “coisificação” do ser humano, advieram desequilíbrios abissais, com a autorregulamentação do mercado, não solucionando o problema da desigualdade social.

Neste cenário de reificação ou coisificação do ser humano que, dentro das regras de desenvolvimento dos mercados pelo capitalismo neoliberal, tais como oferta e demanda, é tido como meio e não como fim. Neste sentido, Flávia Piovesan, citando os ensinamentos de Immanuel Kant, asseverava que o homem é um fim em si mesmo, não podendo servir de meio para o atingimento de algo, em sintonia com o valor moral implícito no princípio da dignidade da pessoa humana.

[...] Intenta-se a reaproximação da ética e do direito, e, neste esforço, surge a força normativa dos princípios, especialmente do princípio da dignidade humana. Há um reencontro com o pensamento kantiano, com as idéias de moralidade, dignidade, direito cosmopolita e paz perpétua. Para Kant, as pessoas devem existir como um fim em si mesmas e jamais como um meio a ser arbitrariamente usado para este ou aquele propósito. Os objetos têm, por sua vez, um valor condicional, enquanto irracionais, por isso são chamados “coisas”, substituíveis que são por outras equivalentes. Os seres racionais, ao revés, são chamados “pessoas”, porque constituem um fim em si mesmas, têm um valor intrínseco absoluto, são insubstituíveis e únicos, não devendo ser tomados meramente como meios. As pessoas são dotadas de dignidade, na medida em que têm um valor intrínseco. Desse modo, ressalta Kant, deve-se tratar a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim em si mesmo, nunca como um meio. (PIOVESAN 2007, p.29-30).



Deste modo, tendo a República Federativa do Brasil, como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III CF/88), este se espalha e orienta a todo ordenamento constitucional de forma explícita, porquanto alcança as disposições que tangem a Ordem Econômica, onde o sistema capitalista por ele adotado possui regulamentação de mercado econômico, bem como formas que possam equilibrar as relações do mercado e o indivíduo por ele afetado.

A propósito da regulamentação da economia, interessante se mostra a proposta apresentada por Thomas Piketty, economista francês, que sugere como solução para a redução das desigualdades, a taxação do capital, conforme analisado na Obra de Jasper Roine:

Uma solução seria taxar o capital de modo suficientemente pesado para reduzir o retorno do capital privado a menos que a taxa de crescimento. Esta solução é, todavia, indesejada, pois poderia arriscar-se a matar o motor do empreendedorismo e da acumulação de capital, o que por seu turno reduziria ainda mais a taxa de crescimento econômico. A solução correta, argumenta Piketty, é um imposto progressivo sobre o capital. Isto tornaria possível evitar uma concentração explosiva de riqueza no topo da distribuição, ao menos tempo que preserve a competição e os incentivos para a acumulação privada de capital. Uma taxa anual de imposto na ordem 1% para riquezas líquidas de um milhão de euros, 2% para riquezas entre os cinco e os dez milhões e, talvez, taxas ainda mais elevadas para riquezas acima dos dez milhões impediria a tendência atual para a concentração de capital. O problema reside na implantação prática de tal imposto. Não pode ser implementada dentro dos limites do Estado-Nação. Pelo contrário, exige um nível elevado de cooperação internacional. Isto poderá não ser alcançável a uma escala global, mas poderia talvez ser alcançado no contexto da União Européia, por exemplo” (ROINE 2018, p.94).

Na geração de bens e serviços necessários à existência e manutenção da vida humana, o regramento jurídico e econômico que estabelecem um modelo econômico adotado, não podem asfixiar a continuidade desta engrenagem que se retroalimenta e tampouco menosprezar o ser humano como fim desta mesma ordem econômica (SIVEIRA e MEZZAROBBA 2011 p.198-199).

Neste sentido verifica-se a importância da sinergia que deve existir entre Direito e Economia bem definida nas palavras de Cristiana Eugenia Nesse:

[...] Não existe a possibilidade de exclusão da relação contínua entre Economia e Direito, deve haver um diálogo entre esses dois conhecimentos científicos, com a consideração de valores para além da maximização da riqueza econômica.

Dentro deste contexto apresentado faz-se necessária a intervenção do Direito na Economia para melhor distribuição da riqueza gerada pela mesma, na criação de alicerces de uma democracia econômica que respeite os direitos humanos.

Assevera Marcelo Benacchio: “A questão não é de exclusão, mas sim de compatibilização entre o mercado capitalista e os valores do ser humano. Sem mercado o ser humano não tem suas necessidades atendidas. O mercado não é um mal, tampouco nefasto palco do egoísmo, mas um fato social a ser regulado pelo Direito em prol do homem”. (NESE 2014)

#### **4. O capitalismo sob o espectro humanista**

Dessume-se da trajetória do capitalismo através dos tempos e da velocidade das mudanças mercadológicas, que mundialmente se interliga em decorrência da vertiginoso desenvolvimento tecnológico e surgimentos de outras formas de produção não tradicionais, alcançando uma rede econômica globalizada a demandar uma maior liberdade de mercado (SEN 2010).

A globalização traz problemas como a exclusão social como consequência do aumento da pobreza, sem que propicie mecanismos de forma satisfatória para que sejam estes excluídos possam ascender na escala social, ficando assim relegados a uma condição de violência e miséria (SEN 2010).

Assim sendo, deve ser objeto de preocupação da ordem econômica um regramento do mercado que leve em consideração o sistema globalizado de mercados, que representa dificuldade para a superação dos pontos negativos mencionados visto que a teia de mercados mundiais e seu funcionamento superam as barreiras das soberanias nacionais, merecendo que haja pois um debruçar mais atento com relação ao estudo do fenômeno e possíveis soluções mitigadoras (SEN 2010).

Deve-se buscar um piso existencial mínimo ao indivíduo na sua relação com o sistema econômico neoliberal caracterizado por uma pós-modernidade líquida, o que implica em uma intervenção gradual na economia pelo estado, a dar concretude as normas constitucionais programáticas que tenha como fim primário a dignidade da pessoa humana, na medida em que a lógica do capitalismo como exercida hodiernamente na acumulação de riquezas, produz externalidades negativas jamais anteriormente vistas (SEN 2010).

A Constituição Federal de 1988, ao albergar institutos de natureza econômica como a livre iniciativa, a propriedade privada e a herança, não relegou a um segundo plano que tais não devam cumprir a sua função social dentro de um contexto humanista, porquanto assegura como direito fundamental uma existência digna conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CF/88).

Neste sentido, a análise do sistema econômico capitalista sob o espectro do ser humano com fim, a propiciar-lhe dignidade em sua existência, antes de qualquer outro valor, se apresenta o chamado capitalismo humanista (SEN 2010).

O capitalismo humanista reconhece os mercados e os seus elementos estruturantes como a livre iniciativa e a propriedade privada, conferindo ao direito econômico um cotejo estribado na valorização do indivíduo, com o fito de propiciar condições mínimas ao ser humano para a superação de suas limitações socioeconômicas e intelectuais, constituindo-se um paradigma na estruturação capitalista neoliberal, através de proposta da criação de uma economia humanizada, e que invertem algumas lógicas deste sistema (SEN 2010).

Baseado em uma economia social, o capitalismo humanista busca um ponto de equilíbrio entre os indivíduos e o mercado, dialogando com os direitos humanos, constituindo-se uma forma de pacificação de conflitos em escala universal (SEN 2010).

Diante desse quadro de desequilíbrio, ao se perquirir uma opção que conjugue de forma mais harmônica a valorização do indivíduo em conciliação com as necessidades de funcionamento do mercado, exsurge a Teoria do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen, economista de nacionalidade indiana e ganhador do Prêmio Nobel de 1998.

Para Sen, os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico de certa nação, não mais seriam aferíveis pelo produto interno bruto ou qualquer outro que apontasse o aumento de renda da população, mas sim nas condições da promoção do bem estar social e

liberdade de seu povo, tendo sempre como referencial a dignidade da pessoa humana (SEN 2010).

A obra em testilha aborda o desenvolvimento econômico sob o enfoque da expansão das liberdades de escolhas na sua interação social, como quanto ao consumo, ao trabalho etc., de cuja análise a ciência econômica distanciou-se revelando uma preocupação maior quanto as utilidades e riquezas do que para com o próprio ser humano, resultando em uma descon sideração dos valores centrais da disciplina de ter o bem estar do homem como fim (SEN 2010).

É o quanto se pode extrair dos ensinamentos de Amartya Sen:

[...] Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN 2010, p.28-29)

O enfoque da obra em comento é a eliminação das privações das liberdades onde o pleno desenvolvimento do ser humano não é viável sem estas (i - políticas; ii; - econômicas; iii - sociais; iv - transparência; e v - segurança), espelhadas no poder de exercitarem suas escolhas para suas vidas (SEN 2010).

## 5. Considerações finais

O presente artigo fez uma pequena abordagem sobre a problemática advinda do sistema capitalista em uma sociedade pós-moderna, caracterizada por grande desigualdade econômica e social, frente a um distanciamento da estruturação dos mercados econômicos e a priorização do ser humano como o fim deste mesmo sistema, e não como meio; que atribua ao mesmo dignidade, e não onde valores a este inerentes sejam relegados a um plano inferior.

A relegação do ser humano como um meio para se atingir o fim pretendido em um mercado econômico caracterizado por um consumismo exacerbado, que retira a liberdade de opção do indivíduo, e pela concentração de capital em uma reduzida parcela da sociedade, revela um menosprezo aos direitos fundamentais do homem.

De outro giro, não se olvida da importância do sistema capitalista na geração de riquezas e oportunidades de desenvolvimento econômico, donde o ser humano necessita de bens e serviços derivados de um mercado regido pelas premissas do capital privado e livre iniciativa, para a sua própria existência. Contudo, é necessário haver uma sinergia maior de coexistência entre a lógica econômica do mercado capitalista ditado pelo liberalismo e os valores que dignificam o indivíduo como ser humano, a quem o sistema capitalista deveria servir, sem o sufocamento deste mercado.

Neste sentido, é de fundamental importância o papel do Direito Econômico no diálogo com os mercados capitalistas e demais áreas do conhecimento, inclusive tecnológicos, na regulamentação de mercados em que se tenha como norteador a dignidade da pessoa humana, em seus processos produtivos e comerciais, em interação com o homem, donde surge a ideia de capitalismo humanista.

De igual forma, o presente artigo abordou a necessidade de conciliação do mercado capitalista neoliberal e o princípio da dignidade da pessoa humana, a qual figura como premissa da lição do economista Amartya Sen, tratada em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, para quem o verdadeiro desenvolvimento implica na eliminação de limitações de escolhas e oportunidades do ser humano, ou seja, sem um dirigismo econômico que cerceasse a opção de escolhas quanto a sua forma de viver, dentre eles o consumo de bens e serviços, livre de influências externas limitadoras de seu agir frente ao mercado.

Abordaram-se, também, algumas conclusões dos estudos do economista Thomas Piketty, no que tange à regulamentação da

economia como forma de redução das desigualdades, consistente na taxação do capital, cuja ideia de minimizar a discrepância de concentração de capital na sociedade moderna encontra-se em consonância com a humanização do capitalismo.

Por derradeiro, o atingimento dos propósitos de uma sociedade livre, justa e solidária, sob a égide do princípio da dignidade da pessoa humana, perpassa necessariamente por uma humanização do capitalismo que privilegia liberdade de escolha do ser humano, e que contribua efetivamente com a redução das desigualdades sociais e econômicas, e a eliminação de situações degradantes como a pobreza extrema, propiciando um desenvolvimento digno ao homem, premissas estas que vem de encontro com os valores albergados por nossa Constituição Federal.

## 6. Referências

- BAUMAN, Zygmunt (2001) **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar.
- BAUMAN, Zygmunt (2008) **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar.
- MORAES, Alexandre (2006) **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil – Doutrina e Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- NESE, Cristiana E. (2014) Repensar da Atual visão do mercado e a importância do ser humano. XXII Encontro Nacional do COMPEDI UNICURITIBA; Centro Universitário Curitiba-PR. Coleção CONPDI/UNICURITIBA, Vol 13. *Direito e Sustentabilidade*. São Paulo: Clássica.
- PIOVESAN, Flávia (2012) **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva.
- SANDEL, Michael J. (2012) **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SAYEG, Ricardo; BALERA, Wagner (2011) *O Capitalismo Humanista*. Petrópolis: KBR.
- SEN, Amartya (2010) **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVEIRA, Vladmir O. ROCASOLANO, Maria M. (2010) **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva.
- SILVEIRA, Vladmir O.; CONTIPELLI, Ernani. (2008) **Direitos Humanos Econômicos na Perspectiva da Solidariedade: Desenvolvimento Integral**. XVI Encontro Nacional do CONPEDI, *Anais*.
- SILVEIRA, Vladmir O.; MEZZARROBA, Orides (2011) **Empresa, Sustentabilidade e Funcionalização do Direito**. São Paulo: RT.

ROINE, Jesper. (2018) **Piketty para todos**: uma síntese de O Capital no Século XXI. Lisboa: Presença.

WEIS, Carlos (2006) Direitos Humanos Contemporâneos. São Paulo: Malheiros.

---

### **Claudio de Albuquerque Grandmaison**

Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU. Pós-graduado em Direito Civil (*lato sensu*) pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – UniFMU. Pós-graduado em Direito Empresarial (*lato sensu*) pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – UniFMU. Pós-graduado em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política (*lato sensu*) pela Fundação Escola de Sociologia de São Paulo. Discente no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos na Universidade de Araraquara (UNIARA).





# O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: A PERSPECTIVA DO PASSADO EM BUSCA DA PAZ

*INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW: THE PERSPECTIVE  
OF THE PAST IN SEARCH OF PEACE*

Helen Barbosa Raiz  
Thiago dos Santos Dias

## **Resumo**

Este artigo explora a evolução do Direito Internacional Humanitário em face dos desafios atuais. Destaca a importância dos princípios éticos militares na limitação do uso da força, propondo uma abordagem moderna de cooperação e dissuasão para alcançar a paz global. Apresenta a trajetória do Brasil na Segunda Guerra Mundial e aborda conceitos como *Jus ad Bellum* e *Jus in Bello*, fundamentais para regular conflitos armados. Explora a dialética entre segurança coletiva e paz, confrontando as visões de Immanuel Kant e Thomas Hobbes. Examina a ética das ações brasileiras durante a Segunda Guerra Mundial, considerando o contexto político e as normas internacionais. Além disso, explora perspectivas éticas modernas, destacando a importância da cooperação global e inovação para superar desafios contemporâneos. Conclui enfatizando a necessidade de transcender ciclos históricos, promovendo um progresso contínuo e a cooperação global para um mundo mais justo e sustentável.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Humanitário; Paz; Ética; Conflitos Armados

## **Abstract**

*This article explores the evolution of international humanitarian law in the face of current challenges. It highlights the importance of ethical military principles in limiting the use of force, proposing a modern approach of cooperation and deterrence to achieve global peace. It presents Brazil's trajectory in the Second World War and addresses concepts such as Jus ad Bellum and Jus in Bello, which are fundamental to regulating armed conflicts. It explores the dialectic between collective security and peace, comparing the views of Immanuel Kant and Thomas Hobbes. It examines the ethics of Brazilian actions during the Second World War, considering the political context and international norms. It also explores modern ethical perspectives, highlighting the importance of global cooperation and innovation to overcome contemporary challenges. It concludes by emphasizing the need to transcend historical cycles, promoting continuous progress and global cooperation for a more just and sustainable world.*

**Keywords:** *International Humanitarian Law; Peace; Ethics; Armed Conflicts*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Os teóricos realistas e idealistas das Relações Internacionais. **3.** A leitura do direito à guerra: o engajamento internacional do Brasil nos anos 1940. **4.** O dilema entre a cooperação ou a guerra: Ética e Direito. **5.** Considerações finais. **6.** Referências Bibliográficas.

---

## **1. Introdução**

À medida que adentramos nesta nova era, marcada pelos trágicos eventos de 11 de setembro de 2001, quando as torres do World Trade Center desabaram em um ataque sem precedentes, surge um paralelo simbólico com momentos históricos anteriores. Assim como a queda de Constantinopla no século XV assinalou o fim da Idade Média para os historiadores europeus, os episódios contemporâneos também nos inserem em um período de transição. No entanto, neste contexto, é

crucial considerar os princípios fundamentais da Ética Militar<sup>18</sup> e do Direito Humanitário, que orientam os limites do uso da força e, simultaneamente, se direcionam aos conceitos modernos de cooperação e dissuasão.

A reflexão que emerge deste debate ressalta a importância de restringir o recurso à violência apenas como último recurso, especialmente se aspiramos a ser uma civilização global que almeja progresso, bem-estar e uma vida plena para todos os seres humanos, independentemente de sua origem geográfica ou cultural. Além disso, essa abordagem transcende as visões realistas e idealistas das relações internacionais, reconhecendo que a natureza humana é complexa, moldada por uma interação intrincada de intenções, emoções e razão, bem como por impulsos primitivos ligados à sobrevivência.

No contexto dessa busca incessante pela paz, à medida que os avanços científicos se entrelaçam com as memórias das guerras mundiais do século XX, surgem esforços notáveis. Em meio a sociedades que, por vezes, se envolveram em conflitos fratricidas, uma fração do coletivo destacou-se ao promover o diálogo e convencer as nações a estabelecerem regras restritivas e "racionalizadoras" para os conflitos armados. Isso culminou no desenvolvimento do *Jus ad Bellum*, o direito de recorrer à guerra, e do *Jus in Bello*, o direito durante a guerra, fundamentais para regulamentar as ações em tempos de conflito.

Um exemplo relevante dessa dinâmica pode ser observado na trajetória do Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. O País não foi apenas influenciado por meios estatais de propaganda para incitar a participação das tropas nacionais no teatro de guerra europeu. Em vez disso, sentimentos de heroísmo e dever emergiram em resposta a fatores externos, demonstrando que a motivação para a ação transcende considerações puramente propagandísticas.

Nesta lógica, este artigo apresenta episódios históricos no Mundo e no Brasil como exemplos de resposta às demandas dos conflitos ou da política de crise. Assim, traz-se em um primeiro momento a perspectiva da criação de instituições multilaterais como a Organização das Nações Unidas e, em um momento seguinte, como os

---

<sup>18</sup> Adota-se na pesquisa um viés da Ética Militar defendido por James H. Toner (2003), professor de Ética da Air War College (Alabama, EUA) que define a Ética Militar como "o que é bom e verdadeiro e, em seguida, termos a coragem de fazer e ser aquilo que devemos fazer e aquilo que devemos ser".

países avançaram o debate em novos desafios como o meio ambiente por meio de conferências ambientais, em uma visão ética e jurídica de cooperação ou liberal, no aspecto das relações internacionais.

Portanto, à medida que navegamos por esta era de transição, é imperativo que internalizemos os preceitos da Ética e do Direito, em especial quando aplicado ao ambiente e componente diplomático-militar como baluartes que delinham os limites morais do uso da força. Ao mesmo tempo, devemos abraçar uma abordagem contemporânea que promova a cooperação internacional e a dissuasão, guiando-nos em direção a um mundo onde a paz, o progresso e o bem-estar sejam alcançados de maneira inclusiva e duradoura, refletindo assim os anseios e valores compartilhados por toda a humanidade.

## **2. Os teóricos realistas e idealistas das Relações Internacionais**

As concepções de Segurança Coletiva e Paz são fundamentais no âmbito das Relações Internacionais e do Direito Internacional, embora inicialmente possam parecer contraditórias, podem ser harmonizadas para uma compreensão e aplicação mais eficaz na formulação de políticas externas e de defesa. Essa conciliação se mostra viável, sobretudo quando contextualizada de maneira pragmática. Um marco histórico relevante nesse campo é a Paz de Westphalia, que marcou o início da separação entre Estado e Religião na Europa, uma trajetória que foi posteriormente questionada à luz das ideias de "choque de civilizações" de Samuel Huntington (JACKSON; SORENSON, 2018). No entanto, é importante ressaltar a dialética existente na oposição entre os conceitos de segurança coletiva da Idade Moderna, representados por Immanuel Kant e Thomas Hobbes.

Durante a Idade Moderna, Immanuel Kant apresentou algumas das ideias mais notáveis da teoria liberal nas Relações Internacionais, uma teoria que se contrapõe dialeticamente ao Realismo de Hobbes, o qual advogava em favor do Estado baseado na força. O filósofo do século XVIII, Kant, da Prússia, baseado em formulações teóricas de outros pensadores, argumentava que a conquista da paz global exigia a criação de um sistema jurídico, no qual todos os Estados se comprometeriam a garantir a paz universal. Essa ideia tinha raízes em outras fontes, como as propostas de Abbé Saint-Pierre, que idealizou uma organização de príncipes para promover a "paz perpétua", e também nos preceitos de jusfilósofos e teólogos anteriores, como Agostinho de Hipona, Tomás de Aquino, Francisco Suarez, Francisco

de Vitória e Hugo Grotius, que interpretavam a paz e a guerra à luz da justiça cristã, um paradigma ocidental dominante na época.

A visão filosófica mais difundida, distante de perspectivas teológicas, encontra-se em Kant, que propunha a formação de uma federação jurídica de Estados soberanos. Essa federação teria como objetivo proteger a coexistência mútua e a segurança de seus membros, inibindo a possibilidade de conflitos armados. Essas ideias evocam a lembrança das Conferências de Haia de 1899 e 1907, precursores do conflito mundial, cujos ideais se alinham com a aplicação proposta por Patriota, conforme afirma:

Se Kant é invocado como fonte de inspiração ao processo de estabelecimento de mecanismos multilaterais para a promoção da paz, que começou com as Conferências da Haia de 1899 e 1907 e desembocou na constituição de organismos internacionais após cada um dos grandes conflitos do século XX, a atitude inversa, de ceticismo ante a cooperação internacional e atribuição de ênfase ao papel exercido pelo poder - sobretudo o militar nas relações entre Estados, costuma ser associada ao nome de Thomas Hobbes. (Patriota 2010, p.11)

Estabelecer limites e criar uma instituição global de Estados pode regular assimetrias ao reconhecê-las previamente, seguido pela categorização estatal, como exemplificado pelo Conselho Executivo da Liga das Nações e seu sucessor, o Conselho de Segurança da ONU. Ambos atuam como órgãos centrais realistas dentro do contexto liberal das organizações internacionais, como a Liga das Nações e as Nações Unidas. Essas entidades substituem o uso excessivo da força por um número reduzido sobre um grande número de Estados, como ocorria antes do conflito global, argumenta Garcia:

Na era do imperialismo, das conquistas coloniais e da diplomacia das canhoneiras, a ameaça e o uso da força contra povos “semibárbaros” ou “não civilizados” era uma prática comum, avalizada pelo espírito da época e amparada em normas e discursos justificadores. Nesse mundo dominado pelas assimetrias de poder, sem restrições legais à coerção militar unilateral e sem organizações multilaterais de caráter político, Estados pequenos ou potências médias, quando não assediados, invadidos ou ocupados, eram no mais das vezes relegados a um *status* secundário. (Garcia 2013, p.14)

No atual cenário, é essencial destacar a distinção entre a ordem internacional e a ordem interna, bem como explorar a intrincada relação entre ambas. Embora uma minoria possa negar essa realidade, a evidência se torna clara ao analisarmos que a ordem interna, refletida na concretização dos Estados como legado da Paz de Westphalia, é definida pela presença da soberania estatal. Essa soberania implica na existência de elementos centralizados e compulsórios dentro de seus territórios, onde uma entidade prevalece sobre os Estados membros e estabelece regras soberanas.

Em contraste, a ordem internacional se caracteriza por uma natureza anárquica e, em grande parte, descentralizada, apresentando uma menor força de imposição. Dentro dessa análise da natureza da ordem internacional, emerge o campo do direito internacional, seguindo uma perspectiva também kantiana. Valério Mazzuoli define o direito internacional como um "sistema de normas jurídicas que visa disciplinar e regular as atividades exteriores da sociedade dos Estados" (2008, p.9).

Reconhecendo a distinção entre a ordem interna, onde o poder coercitivo sobre os membros deriva da soberania, e a ordem internacional, que carece de regulamentações entre Estados soberanos, surgiu a necessidade de estabelecer uma série de regras para mitigar essa ausência de regulamentação. Ricardo Seidenfus aponta esse esforço como um "fator de organização da sociedade que atende a duas missões bem mais amplas: a redução da anarquia nas relações internacionais e a satisfação de interesses comuns entre os Estados" (2001, p.23).

Essas definições estão intrinsicamente ligadas às teorias monista e dualista do direito internacional. A primeira sugere a existência de uma única ordem jurídica, enquanto a última propõe dois sistemas independentes. O Brasil adotou uma abordagem moderada dessa teoria, conforme observado por Accioly e Silva (2002, p.66).

Portanto, ao considerarmos a complexa relação entre a ordem internacional e a ordem interna, fica evidente a importância do direito internacional como uma ferramenta que busca regulamentar as interações entre Estados soberanos, equilibrando a necessidade de soberania interna com a necessidade de mitigar a anarquia e promover interesses comuns em uma comunidade global interdependente.

### **3. A leitura do direito à guerra: o engajamento internacional do Brasil nos anos 1940**

No contexto das relações internacionais e no cenário multipolar do século XX, é crucial examinar a perspectiva ética das ações do Brasil. Isso se torna especialmente evidente ao observarmos o papel desempenhado pelo País durante a II Conferência de Paz de Haia em 1907, na qual o ilustre jurista Rui Barbosa representou o Brasil. Essa conferência marcou o início do estabelecimento dos primeiros regulamentos conhecidos como tratados do Direito de Haia, que foram promulgados no Brasil pelo Decreto 10.719 de 04.02.1914. Essas normas, que visam a orientar a conduta humanitária no *Jus in Bello*, delimitam as ações durante conflitos armados, incluindo a proibição do uso de minas terrestres específicas e o bombardeio de áreas habitadas por civis.

Além disso, devemos considerar o *Jus ad bellum*, o direito de recorrer à guerra, ou, nas palavras de Francisco Rezek, o "direito de fazer a guerra quando esta parecesse justa" (2008, p. 368). Esse conceito se tornou ainda mais relevante após o término da I Guerra Mundial em 1918, marcado pelo Tratado de Versalhes e pelo Pacto da Liga das Nações. Embora tenha raízes nos debates da II Conferência de Paz de Haia, essas ideias foram concretizadas após o reconhecimento dos perigos de um novo conflito em grande escala. O Pacto da Liga das Nações, notadamente seu artigo 12, não proibia a guerra, mas estabelecia que o uso da força não deveria ser a primeira opção para resolver disputas entre Estados soberanos, conforme observa Portela (2010, p.489).

Vale ressaltar que a norma que posteriormente evidenciaria a (i)legalidade das ações alemãs contra o Brasil durante os anos 1940 estava contida no Tratado de Renúncia à Guerra, conhecido como o Pacto Briand-Kellogg de 1928. Esse tratado formalmente rejeitou a guerra como meio de resolver controvérsias internacionais e foi ratificado pelo Brasil em 1934.

O contexto político dos anos 1940 e as normas que regem o recurso à violência, juntamente com sua aplicação ética, lançaram luz sobre as ações do Brasil. Diante de pressões internas e externas, o País enfrentou um dilema ético quando tentava manter uma postura pacífica em um cenário de crescente agressão. Os ataques a navios brasileiros, como o navio Buarque torpedeado em 15 de fevereiro de 1942, tiveram um impacto profundo. Esses ataques resultaram em perdas

significativas de vidas, principalmente entre civis e tripulantes da Marinha Mercante, responsável pelo transporte de alimentos e bens essenciais. Essas agressões violaram as normas estabelecidas pelo direito internacional e foram um teste para a conduta pacifista do Brasil.

Consequentemente, à medida que a pressão internacional aumentava, o Brasil tomou medidas para formalizar sua aliança com os Estados Unidos como um ato de legítima defesa e preservação da paz. A declaração de estado de beligerância com os países do Eixo em 21 de agosto de 1942 foi uma resposta direta às violações do direito internacional pelo Eixo e à necessidade de proteger a soberania do Brasil e seus interesses nacionais.

Portanto, a análise ética das ações do Brasil nos anos 1940, diante das violações das normas internacionais e dos desafios em manter uma postura pacífica em meio à escalada do conflito, ressalta a complexidade das decisões tomadas pelo País. A busca por um equilíbrio entre a preservação da paz, a defesa da soberania e a responsabilidade em enfrentar ameaças à segurança nacional envolveu escolhas éticas fundamentais que moldaram o papel do Brasil na Segunda Guerra Mundial.

#### **4. O dilema entre a cooperação ou a guerra: Ética e Direito**

Para uma análise mais aprofundada das origens dos conflitos, é relevante explorar as perspectivas éticas na abordagem moderna, considerando os trabalhos de Freud e Wilhelm Reich da Escola Psicanalítica de Viena. Suas investigações sobre a violência e os impulsos humanos, assim como as pressões internas, traumas e repressões sexuais ou religiosas enfrentadas desde a infância até a idade adulta, podem oferecer *insights* sobre as raízes da maldade e da perversão em momentos de estresse em sociedades ditas civilizadas, quando estas se veem desafiadas a se reinventar ou ceder. Infelizmente, a resposta humana frequentemente recorre à violência como uma manifestação alimentada pelo medo, como evidenciado no atual contexto brasileiro e ocidental em geral. Parte dessa dinâmica é influenciada pelas práticas econômicas promovidas por tomadores de decisão em Washington D.C., frequentemente influenciados pelo capital financeiro em Wall Street e na *City* de Londres desde os anos 1980.



O cenário atual no Ocidente, seja em desenvolvimento ou já estabelecido, como é o caso do Brasil, guarda semelhanças com o ciclo entre as décadas de 1920 e 1940. Adotar uma perspectiva cíclica da História nos permite enxergar paralelos em desafios como uma pandemia global (ecoando a Gripe Espanhola), uma crise prolongada do sistema capitalista desde 2008 (rememorando o *Crash* de 1929) e o surgimento de novos polos de poder, como a China, desafiando antigas potências, a exemplo dos Estados Unidos. A resposta ao enfrentamento desses desafios, até o presente momento, tem sido uma inclinação ao populismo, reacionarismo e ao ressurgimento de formas de nacionalismo, inicialmente observado nos Estados Unidos e Reino Unido, mas que têm se alastrado por outros países da esfera cultural ocidental.

No entanto, ao contrário dos períodos anteriores, nossa geração possui o conhecimento das consequências dos experimentos totalitários, do radicalismo e das abordagens nacionalistas extremas que culminaram em Estados guerreiros e totalitários. A despeito dos desafios enfrentados pelo *zeitgeist* ocidental, é crucial evitarmos a tentação de regressar a uma mentalidade de confronto constante, onde a violência é vista como a única solução viável.

Diferentemente das gerações passadas, possuímos recursos econômicos e culturais diversos que nos permitem buscar alternativas à lógica da "mútua destruição assegurada", característica do período da Guerra Fria. A existência humana não deve ser tratada como um jogo, mas sim como uma realidade intrínseca, uma verdade que abrange nosso ser e nossas relações. Devemos avançar em direção a abordagens menos conflituosas, baseadas em teorias de jogos mais colaborativas. A história não deve ser encarada como uma série de ciclos inescapáveis nos quais repetimos os erros do passado. Em vez disso, devemos aspirar a um progresso constante e à cooperação para o desenvolvimento da humanidade.

As lições extraídas do mundo pós-pandêmico demandam a quebra desse ciclo recorrente, reconhecendo que a cooperação e a renovação são fatores cruciais para a criação de mentes abertas e oportunidades para novos caminhos de desenvolvimento. Não podemos ignorar que os desafios contemporâneos, tal como os descritos por Beck (2010) na sociedade de risco, são acompanhados por um maior acesso à educação e a uma menor prevalência de analfabetismo e fome. Embora nosso mundo atual possa ser mais complexo e desafiador, ele é também menos totalitário, autoritário e binário. A era pós-moderna, como

discutida por Baumann (1997), nos concede a capacidade de enfrentar e superar coletivamente as forças repressoras que buscam dominar nossos corações e mentes.

É no contexto do pós segunda guerra, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos como resposta e prevenção às atrocidades recém ocorridas e os valores kantianos imbuídos na Carta da ONU de 1945, que a preocupação ética e jurídica ganha maior espaço na política internacional. Nesse anseio por uma nova ordem global, a Carta de São Francisco, também conhecida como a Carta das Nações Unidas, estabeleceu o fundamento primordial de uma ordem ancorada em valores universais e éticos, respaldada por autoridade jurídica e influência política. Isso ocorreu ao salvaguardar os direitos dos Estados soberanos sem menosprezar o papel do indivíduo, conforme observado por Shelton (2013).

Na perspectiva de cooperação internacional, em 1948, foi firmada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, congregando direitos da guerra e na guerra aos valores éticos desejados para evitarem os traumas passados. Embora não tivesse a natureza jurídica de um tratado internacional, de acordo com o argumento da delegação dos Estados Unidos, a declaração representava "uma proclamação de princípios fundamentais sobre os direitos humanos e liberdades, que seria respaldada pela aprovação das populações de todas as nações", conforme enfatizou Eleanor Roosevelt, presidente da Comissão das Nações Unidas encarregada da declaração (PIOVESAN 2009, p.146).

A esperança de progresso, em vez de conflito, encontra respaldo em nosso passado recente. Durante momentos em que o uso de armas nucleares ameaçava nossa existência, fomos capazes de propor alternativas construtivas, como testemunhamos no desafio ambiental enfrentado pela sociedade industrializada nas décadas de 1950 e 1960. Esse período resultou em uma crescente conscientização sobre os danos ambientais, destacados pela mídia ocidental, conforme mencionado por Lago:

A maior atenção a questões de meio ambiente nessas sociedades deu-se por diversos motivos, entre os quais uma série de acidentes ecológicos de grandes proporções (como o caso de intoxicação por mercúrio de pescadores e suas famílias em Minamata, no Japão, entre os anos 50 e 70 – que provocou revolta na opinião pública com a ampla divulgação mundial das extraordinárias e dramáticas fotos de W. Eugene Smith – ou os

danos causados nas costas inglesa e francesa pelo naufrágio do petroleiro “Torrey Canyon”, em 1967) e denúncias de membros das comunidades científica e acadêmica. (2006, p.27)

Assim, a jornada rumo ao futuro deve ser guiada pela convicção de que a cooperação e a inovação são as chaves para superar desafios e construir uma realidade mais promissora. Devemos transcender a narrativa cíclica e abraçar a perspectiva de progresso contínuo e cooperação global, permitindo-nos construir um mundo mais justo, pacífico e sustentável para as gerações vindouras.

Durante a década de 1970, uma era marcada por crescentes preocupações ambientais, a comunidade internacional se mobilizou para enfrentar os riscos iminentes. As Conferências ambientais ocorridas a partir de 1972, com a notável e constante participação do Brasil, mesmo em meio ao contexto do regime militar, evidenciaram um engajamento que posteriormente se solidificou como uma política de estado, embasada nos princípios estabelecidos na Constituição de 1988.

Ao analisar essas discussões, é imperativo também considerar o impacto das ideias neoliberais, que trouxeram novas perspectivas sobre o poder nas relações internacionais. A obra seminal de Keohane e Nye, "Power and Interdependence," publicada em 1975, revolucionou a compreensão do poder, destacando sua manifestação não apenas em termos militares, mas também econômicos, políticos e de influência. Eles argumentaram que a interdependência era uma realidade incontestável, deslocando o foco tradicional da força militar para outras formas de poder, como empresas transnacionais, questões ambientais e a ausência de hierarquia nas relações globais (SARFATI 2011, p.166).

Para os neoliberais ou institucionalistas, a supremacia militar não era uma condição essencial para a determinação do poder estatal. Em vez disso, a presença de diversos tipos de poder em diferentes contextos poderia fortalecer um Estado em detrimento de outro. A assimetria, nesse sentido, assume formas variadas, dependendo do cenário em questão. Por exemplo, o Brasil pode projetar mais poder na esfera ambiental ou em outras áreas por meio do uso do *soft power*, em contraste com seu poder militar comparativamente inferior às grandes potências. Esse conceito ilustra a ideia de interdependência complexa, que implica a busca por instituições que possibilitem a negociação de disparidades específicas (JACKSON e SORENSON 2018, p.47).

A necessidade de abordar a eficácia das normas internacionais e das próprias organizações multilaterais estabelecidas, como já citado, deve ser encarada, a fim de evitar que se tornem meros veículos de disseminação de significados vazios, ao invés de representarem "a soma dos fatores reais de poder", em concordância com as ideias de Ferdinand Lassalle (2001) sobre o papel das constituições nos Estados nacionais.

O conceito de eficácia, no contexto das Nações Unidas, é expresso através da "terminologia de gestão organizacional, embora ainda seja um tópico pouco explorado no contexto específico das organizações internacionais", como discutido por Pontes (2018, p.42), e implica a implementação de métodos adequados para alcançar os objetivos almejados. Dentro de uma abordagem jurídica, à qual este estudo se alinha, a eficácia significa a materialização de um direito no mundo tangível, conforme esclarecido por Barroso (1996, p.20).

Assim, o engajamento do Brasil em questões ambientais não só reflete sua presença nas conferências internacionais, mas também destaca a crescente importância do poder além dos domínios militares. A busca por soluções e cooperação em um contexto de interdependência complexa revela a compreensão de que as relações internacionais contemporâneas são moldadas por uma interação diversificada de fatores econômicos, políticos e sociais.

A ética desempenha um papel crucial nesse cenário, à medida que os Estados buscam promover o bem comum global, superar desafios compartilhados, como as crises ambientais, e construir um mundo mais equitativo e sustentável para as gerações futuras. Portanto, a participação ativa do Brasil nas discussões ambientais não é apenas uma questão de influência internacional, mas também uma demonstração de compromisso ético com a promoção de valores compartilhados em um mundo interconectado.

## **5. Considerações finais**

Nesse contexto, à luz das teorias realista e liberal, cada qual com suas vertentes resultantes, é possível identificar uma concepção inicial que prioriza o poder vinculado à força militar, ao aparato bélico e à capacidade de exercer hegemonia. Por outro lado, uma abordagem que valoriza a busca pela paz e cooperação promove uma análise que não negligencia o poder militar, mas visa a sua contenção,

reconhecendo que a falta de limites e regras pode inevitavelmente conduzir à destruição total.

É interessante relacionar essas perspectivas com o pensamento aristotélico, que também oferece *insights* valiosos sobre o exercício do poder. Aristóteles argumenta que o verdadeiro poder está ligado à virtude e à excelência moral, ao invés de depender exclusivamente da força bruta. Para ele, a política e a ética estão interligadas, e a busca pela excelência moral (*areté*) é um componente crucial para o alcance do bem comum e da harmonia na sociedade. Essa visão se alinha com a abordagem que visa à cooperação e à paz, pois reconhece que o poder legítimo e duradouro surge da capacidade de influenciar e liderar de maneira ética e virtuosa.

No mundo em constante evolução, este artigo buscou explorar momentos históricos tanto em âmbito mundial quanto no contexto brasileiro, exemplificando respostas frente a conflitos e situações de crise. Inicialmente, é apresentada a perspectiva da criação de instituições multilaterais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU). Posteriormente, foram analisados avanços nas discussões em países, abordando desafios contemporâneos como a questão ambiental por meio de conferências internacionais. Essas abordagens, seja na perspectiva ética e jurídica de cooperação, seja na visão liberal no campo das relações internacionais, apontando-as como respostas significativas.

Nesse contexto em transição, buscou-se apontar que é essencial internalizar os princípios da Ética e do Direito, especialmente quando aplicados ao âmbito ambiental e às dimensões diplomático-militares, como alicerces que demarcam os limites éticos no uso da força. Logo, adotar uma abordagem contemporânea que fomente a cooperação internacional e a dissuasão, direcionando-nos a um mundo onde a paz, o progresso e o bem-estar sejam alcançados de maneira inclusiva e sustentável. Essa visão, assim, reflete os desejos e valores compartilhados por toda a humanidade, e orienta-nos em direção a um futuro onde tais aspirações se concretizem.

No cenário pós-pandêmico, o Brasil, enriquecido pela diversidade cultural e étnica, pode se inspirar nesse princípio aristotélico ao moldar sua atuação internacional. Assim como a política deve ser guiada pela busca pela excelência moral, o Brasil, enquanto nação ocidental que abriga múltiplas influências culturais, deve evitar as armadilhas das estruturas de poder tradicionais. A nação brasileira é

uma síntese de várias identidades, e é importante reconhecer sua rica pluralidade.

Para alcançar uma posição relevante no cenário global, o Brasil pode se apoiar em uma racionalidade jurídica e ética, especialmente em fóruns apropriados, para projetar-se como um agente global. Ambicionar um papel no Conselho de Segurança das Nações Unidas é um exemplo desse objetivo, buscando não apenas o poder, mas também uma representação que seja fundamentada em valores éticos e morais, alinhados com a visão aristotélica de excelência.

No entanto, como observado por Garcia (2013), essa ambição já enfrentou desafios e fracassos. A jornada rumo a um papel global exige não apenas ambição, mas também compromisso com a ética e a cooperação. O Brasil, ao trilhar esse caminho, pode contribuir para a ordem internacional de maneira construtiva, honrando sua soberania nacional, mas também adotando uma perspectiva humanista e ética que esteja à altura dos desafios do século XXI.

Em síntese, as teorias realista e liberal, aliadas ao pensamento aristotélico, apontam para a importância de um poder fundamentado na virtude, na ética e na busca pela harmonia social. O Brasil, como nação diversa e aspirante a uma posição global, pode encontrar em tais abordagens um guia para moldar suas políticas internacionais de modo a contribuir para um mundo mais equitativo, pacífico e cooperativo, em consonância com os ideais de uma comunidade global unida em busca do bem comum.

## 6. Referências bibliográficas

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo E.N. (2009) **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva.
- BARRETO, Fernando P.M. (Fº.) (2001) **Os Sucessores do Barão: 1912-1964**. São Paulo: Paz e Terra.
- BARROSO, L. R. (1996) **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo, Saraiva.
- BAUMAN, Zygmunt (1997) **Ética Pós-Moderna**. São Paulo: Paulus.
- BECK, Ulrich (2010) **Risk Society: towards a New Modernity**. SAGE Publications.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo (2014) **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB.
- DIAS, Thiago S.; GÓES, Guilherme S. (2022) A análise do Geodireito no espectro da Guerra da Ucrânia e os desafios prospectivos. *Revista da UNIFA* 35(2): 15-23.

- GARCIA, Eugênio V. (2013) **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG.
- JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg (2018) **Introdução às Relações Internacionais**: teorias e abordagens. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- LAGO, André A.C. (2006) **Estocolmo, Rio, Johannesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG.
- LASSALLE, F. (2001) **A Essência da Constituição**. 6.ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MAZZUOLI, Valério O. (2008) **Direito Internacional Público**: parte geral. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- PATRIOTA, Antônio A. (2010) **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 2.ed, Brasília: FUNAG.
- PIOVESAN, F. (2009) **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva.
- PONTES, K.D.S. (2018) **Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir**: o CSNU e os seus métodos de trabalho. Brasília, FUNAG.
- PORTELA, Paulo H.G. (2010) **Direito Internacional Público e Privado**. 2.ed. Salvador: JusPodium.
- REZEK, Francisco (2008) **Direito Internacional Público**: curso elementar. 11. ed. São Paulo: Saraiva.
- SARFATI, Gilberto (2011) **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva.
- SEITENFUS, Ricardo (2001) **Introdução ao direito internacional público**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- TONER, James H. (2003) **Vida Militar ou Ética**. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-p/2003/4tri03/toner.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- 

## **Helen Barbosa Raiz**

Livre Docente (2011), Doutora (2001), Mestre (1995) e Graduada (1990) em Serviço Social pela UNESP/SP. Tem pós-doutoramento na Universidade de Aveiro/Portugal (2013). Professora Adjunto da UNESP - Campus de Franca/SP. É pesquisadora/coordenadora do Núcleo de Pesquisa "Mentalidades e Trabalho: do local ao global". Membro titular da Comissão de Ética da UNESP

## **Thiago dos Santos Dias**

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2015). Advogado e Professor convidado em instituições de ensino superior e técnico. Pós-graduado em Direito Ambiental, Especialista em Direito Constitucional e Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes. Aluno do Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea.



# PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO NO BRASIL

*POLITICAL PARTIES AND INTRAPARTY GENDER DEMOCRACY IN BRAZIL*

Najara Soares Ramires

## **Resumo**

A ausência de democracia intrapartidária compromete inadvertidamente o avanço da representatividade de gênero na política brasileira. Para fundamentar essa afirmação, foram utilizados estudos teóricos, pesquisas bibliográficas, artigos científicos, relatórios de organizações internacionais especializadas no tema, bem como legislações e jurisprudências pertinentes. Com base nesse conjunto de informações, conclui-se que é crucial para o aprimoramento da representação feminina na ocupação de cargos políticos que os partidos políticos incorporem no interior das legendas o respeito aos princípios constitucionais democráticos e aos direitos fundamentais, além da implementação de mecanismos que garantam os princípios de igualdade, não discriminação e paridade de gênero.

**Palavras-chave:** Representatividade política, democracia intrapartidária, igualdade de gênero, partidos políticos.

## **Abstract**

*The absence of intraparty democracy inadvertently hinders the advancement of gender representation in Brazilian politics. To support this statement, theoretical studies, bibliographical research, scientific articles, reports from specialized international organizations on the subject, as well as relevant legislation and jurisprudence, were used. Based on this set of information, it is concluded that it is crucial for the enhancement of female representation in political positions that political parties incorporate within their ranks respect for constitutional democratic principles and fundamental rights, as well as the*

*implementation of mechanisms that ensure the principles of equality, non-discrimination, and gender parity.*

**Keywords:** *Political representation, intraparty democracy, gender equality, political parties.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Panorama Institucional. 3. Partidos Políticos e os Princípios Democráticos. 4. Democracia Intrapartidária. 5. Considerações Finais. 6. Referências Bibliográficas.

---

## **1. Introdução**

A ausência de representatividade paritária de gênero nos cargos no interior das legendas partidárias é um obstáculo à promoção de mais candidaturas femininas no panorama político nacional. Faz-se necessário discutir e analisar o quanto os partidos políticos brasileiros, embora fundamentais para o desenvolvimento democrático, deixam de respeitar valores muito caros à República, infringem princípios fundamentais instituídos pela Constituição Federal e violam direitos fundamentais da pessoa humana quando, no interior de suas legendas, perpetuam a segregação de minorias políticas (embora em maior número em contingente populacional), como mulheres, negros e indígenas. O presente artigo busca fomentar o debate sobre a urgente instituição dos valores democráticos e republicanos dentro dos quadros partidários, numa perspectiva de gênero, com a intenção de fortalecer a representatividade democrática brasileira, pois não há democracia possível quando apenas um contingente social possui acesso a cargos de poder e representatividade. Para tanto, utilizou-se de estudo teórico com base em pesquisa bibliográfica, artigos científicos, relatórios de organizações internacionais especializadas sobre o tema, bem como legislações e jurisprudências pertinentes.

## **2. Panorama Institucional**

A Carta Magna brasileira ao consagrar os valores democráticos, garantir o pluralismo político e a igualdade entre todos, assegura às mulheres o direito à participação política, o direito de cidadania, tal como, o exercício do sufrágio e a possibilidade de apresentar-se como candidata, integrando à vida política do país. Sendo a participação

feminina na política, questão determinante para efetividade do princípio constitucional da igualdade (MPE, p.13).

Dessa forma, o princípio da igualdade política de gênero sustenta-se a partir das previsões constitucionais presentes no artigo. 5º, caput, I e artigo 14, caput, isso sob à luz do artigo 3º, que repudia todas as formas de preconceito, desigualdades e pretende a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Bem como, consoante os princípios republicanos do Estado Democrático de Direito, dentre eles, o pluralismo político, “a Constituição brasileira, portanto, tem a igualdade política de gênero como condição de legitimidade da ordem democrática” (MPE, p.13).

Atualmente, as mulheres representam 52,66%<sup>19</sup> do eleitorado nacional brasileiro, 46,2%<sup>20</sup> do total de filiados aos partidos políticos, mas apenas 15%<sup>21</sup> dos eleitos aos cargos políticos, o que atribui ao Brasil a 132ª<sup>22</sup> posição no ranking global de mulheres no parlamento, indicando um panorama de sub-representação feminina nos cargos eletivos no Brasil e a concentração de poderes políticos nas mãos de apenas um dos grupos de seu contingente social.

A primeira previsão legislativa referente às cotas de gênero na política brasileira ocorreu através da Lei 9.100/95, estipulando que, no mínimo, 20% das listas de candidatos de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidatas mulheres em eleições municipais. Em 1997, com a promulgação da Lei nº 9.504 (Lei Geral das Eleições), a reserva de cotas femininas foi instituída nacionalmente através do art. 10, § 3º, elevando o percentual mínimo de gênero para 30% (BOLOGNESI 2012).

No entanto, a lei que estabeleceu a medida afirmativa de cotas eleitorais, não continha previsões claras sobre as práticas e possíveis punições aos infratores, conseqüentemente, por muito tempo, não

---

<sup>19</sup> Tribunal Superior Eleitoral (TSE). TSE Mulheres - Legislação. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#legislacao>. Acesso em: 22/09/2023.

<sup>20</sup> Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO). Maioria dos filiados a partidos no Brasil cursou até o ensino médio. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/maioria-dos-filiados-a-partidos-no-brasil-cursou-ate-o-ensino-medio>. Acesso em: 22/09/2023.

<sup>21</sup> Tribunal Superior Eleitoral (TSE). TSE Mulheres - Legislação. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#legislacao>. Acesso em: 22/09/2023.

<sup>22</sup> IPU. Parline: the IPU's Open Data Platform, “Monthly Ranking of Women in National Parliaments, <https://data.ipu.org/women-ranking>, acesso: 22/09/2023.

passou de uma previsão simbólica que os partidos políticos optaram por ignorar ou não respeitar (BOLOGNESI 2012).

Ou seja, apesar de as cotas eleitorais de gênero no Brasil terem sido estabelecidas há mais de 25 anos, a medida mostrou-se inconsistente na promoção da plena integração das mulheres na vida política do país. Isso se deve ao fato de que a legislação referente às cotas eleitorais de gênero no Brasil não possuía uma formulação robusta no sentido de prever os meios para a sua implementação, fiscalização e sanções efetivas pelo descumprimento, o que levou a um vácuo legal em relação às possíveis punições pela violação da norma. Isso permitiu que os partidos políticos não se comprometessem totalmente com o respeito às regras, demonstrando que a falta de vontade partidária minou a eficácia da medida afirmativa por muitos anos (ARAÚJO 2001).

Ressalta-se que a Justiça Eleitoral, por muitos anos, foi conivente com o desrespeito à lei que determinava a porcentagem mínima de gênero por parte dos partidos políticos, deixando de fiscalizar e punir as agremiações que desrespeitavam a lei, o que colaborou para a ineficácia das medidas por mais de duas décadas (SANTOS 2020).

Entretanto, a eficácia das cotas eleitorais ganhou força quando o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passaram a adotar uma abordagem mais rigorosa na sua aplicação visando o respeito às regras por parte das legendas. Isso foi evidenciado pelo julgamento da ADI 5.617/DF em 2018 e pela subsequente decisão do TSE na consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000. Esses marcos legais determinaram que os partidos devem destinar às campanhas femininas os mesmos percentuais de 30% dos recursos provenientes dos fundos públicos e tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão previstos em lei (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97). Além disso, o Recurso Especial nº 193-92 de Valença, no Estado do Piauí, julgado pelo TSE, estabeleceu um novo precedente quanto às consequências punitivas em relação às chapas eleitorais que atuam fraudulentamente na aplicação das cotas de gênero nas listas eleitorais. Essas medidas jurisdicionais foram cruciais para combater a sub-representação das mulheres na política brasileira (SANTOS, 2020).

No presente trabalho não nos propomos a aprofundar a análise sobre a evolução dos aspectos jurídicos das cotas de gênero no Brasil, mas devemos ressaltar que estudos demonstram a eficácia das cotas eleitorais na promoção da presença feminina na política, desde que,

sejam alicerçadas em previsões normativas abrangentemente elaboradas e claras, com perspectivas sancionatórias em caso de descumprimento, avaliações periódicas da sua implementação, bem como, tenham autoridades fiscalizatórias hábeis a averiguar a correta aplicação das medidas (DAHLERUP e FREIDENVALL 2005).

No entanto, o foco deste artigo concentra-se na análise da atuação das legendas partidárias, que, como brevemente ressaltado em parágrafos anteriores, constituíram uma força adversa à efetiva aplicação da ação afirmativa, pois dentro das estruturas partidárias, observa-se a institucionalização da segregação de gênero imposta pelo patriarcalismo, uma vez que a predominância masculina nas instâncias participativas e decisórias das agremiações é incontestável. Temos, portanto, mais um obstáculo ao alcance da igualdade de gênero na política brasileira, para além do preconceito social, histórico-cultural: a ausência de democracia dentro dos próprios partidos, que "acabam sendo os locais que menos incentivam a participação feminina na política" (ALVES 2018, p.101).

Como já ressaltado, a eficácia da política de cotas depende da disposição dos partidos em aplicá-las, pois, em países onde há ausência de sanções claras para o descumprimento e a falta de vontade dos partidos em cumprir com as medidas afirmativas, neutralizam o seu possível impacto positivo (ROZA *et al.* 2011).

A estrutura e a ideologia partidária influenciam o desempenho eleitoral das mulheres. No caso do Brasil, o sistema multipartidário é composto por legendas que não possuem perfis ideológicos e programáticos muito bem definidos. Em alguns casos, ocorre até mesmo um oportunismo ideológico conforme as circunstâncias favoreçam a permanência no poder (MOISÉS e SANCHEZ 2014).

As composições internas de alguns partidos políticos permanecem sob o controle de oligarcas pertencentes ao mesmo contingente social, sendo impermeáveis à democratização dos espaços. Esses oligarcas perpetuam-se na direção dos partidos por décadas. Como resultado, temos um modelo que acaba reproduzindo e incentivando os mesmos padrões de candidaturas (MOISÉS e SANCHEZ 2014), no qual aqueles que detêm o poder de recrutamento tendem principalmente a buscar pessoas semelhantes a eles ou leais a eles (DAHLERUP 2018).

Assim sendo, a fraca institucionalização das estruturas das agremiações partidárias brasileiras e a dominação masculina das

lideranças internas dos partidos interagem para sustentar a exclusão política de gênero (WYLIE 2018).

Nesse contexto, podemos afirmar que, na verdade, os partidos políticos desempenham o papel de *gatekeepers* do processo eleitoral, no sentido de que possuem o poder de controlar a seleção dos futuros candidatos a serem eleitos pela vontade popular. Algumas agremiações optam por adotar procedimentos transparentes e formalizados para a escolha de suas futuras candidaturas. No entanto, há legendas em que esse processo ocorre entre um pequeno grupo de líderes partidários, geralmente em encontros informais e sem transparência (DAHLERUP 2018).

De acordo com o princípio democrático, a designação dos candidatos deveria ser feita pelos filiados partidários durante as convenções partidárias que ocorrem antes das eleições. No entanto, "na prática, são bem conhecidos os desvios, começando por intervenções ou imposições dos dirigentes nacionais ou locais" (MIRANDA 2019, p.170)<sup>23</sup>.

Conforme destacado pela professora Kristin N. Wylie em seu trabalho, partidos políticos com fragilidades institucionais prejudicam a representatividade e a democracia brasileira. A falta de transparência na seleção de candidatos impede a renovação política e o surgimento de novos líderes políticos competitivos, mesmo quando são implementadas legislações promovendo ações afirmativas como as cotas de gênero (2018).

A institucionalização diz respeito à forma como os processos internos dos partidos são organizados, incluindo como as regras são estabelecidas e formalizadas pela estrutura partidária. Isso acontece porque existem regras formais, mas existem também práticas informais e costumes empregados pelas legendas, essas práticas geralmente envolvem a personalização das decisões e impossibilitam o escrutínio público pela sua opacidade e informalidade (ARAÚJO, s.d).

O estado incipiente e pouco institucionalizado dos partidos políticos promove uma cultura de descumprimento de regras, falta de transparência na prestação de contas e em relação às suas decisões e ações. Isso mancha a qualidade do nosso sistema democrático como um todo. É certo que, mesmo na ausência de cotas, a institucionalização

---

<sup>23</sup> Segundo Fernandes (2022), nas eleições presidenciais de 2022, ficou clara tal situação quando o candidato João Doria foi forçado, pela cúpula do PSDB, a desistir de sua candidatura, mesmo tendo sido vitorioso nas prévias partidárias.

das regras amplia a seleção de mulheres, uma vez que a transparência favorece a pressão política (SACCHET, 2012).

Considerando tal fator, de acordo com a Secretaria Internacional do ParlAmericas (s.d.), o processo de recrutamento, seleção e nomeação de candidaturas dentro dos partidos políticos desempenha um papel fundamental. Quando conduzido de maneira mais democrática, pode garantir disputas eleitorais mais equilibradas em termos de representatividade de gênero.

Portanto, pode-se afirmar que figuram os partidos políticos como uma variável relevante na compreensão da segregação feminina da vida política nacional brasileira (WYLIE 2018).

### **3. Partidos Políticos e os Princípios Democráticos**

É incontestável que as agremiações partidárias desempenham um papel fundamental na sustentação de um sistema democrático. Por isso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso V, estabelece o pluralismo político como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, enfatizando que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Além disso, o artigo 17, caput, da Constituição Política do Brasil, estabelece que a criação, fusão, incorporação e extinção de agremiações políticas partidárias são livres, desde que respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Os partidos políticos também possuem autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras relativas à escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, bem como à sua organização e funcionamento, conforme previsto no § 1º do mesmo artigo.

Isto posto, os partidos políticos desempenham um papel fundamental ao possibilitar o exercício da democracia representativa por parte dos cidadãos. Mas igualmente relevante é a lealdade dos partidos políticos aos princípios democráticos consagrados na Constituição, não apenas em relação à sociedade e às autoridades governamentais, mas também dentro de suas próprias estruturas (COELHO 2016). No entanto, os partidos políticos brasileiros, baseando-se no princípio da autonomia partidária, ocasionalmente deixam de observar e agir em consonância com tais princípios (PORCARO 2020).

É fundamental destacar que, conforme enfatizado pelo artigo 17 da Constituição Federal, mencionado anteriormente, as agremiações partidárias estão sujeitas aos princípios fundamentais da República brasileira e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Portanto, a autonomia conferida a essas instituições para definir sua estrutura interna e estabelecer regras de organização e funcionamento, previstos no parágrafo 1º do artigo 17 da CF/88, não lhes concede a soberania para desrespeitar os valores e princípios consagrados na Constituição. À luz dos princípios democráticos e da igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações, conforme estipulado no artigo 5º, inciso I, as agremiações devem garantir igualdade de oportunidades no envolvimento político tanto para mulheres quanto para homens (GOMES 2020).

No Brasil, os partidos políticos possuem natureza jurídica de direito privado, mas, apesar desse *status* de entidades privadas, desempenham funções de interesse público. Portanto, devido a essa atuação no cenário público, devem cumprir um conjunto de regulamentos de direito público em suas operações. De fato, quando uma organização privada assume um papel significativo na prestação de serviços públicos, fica sujeita a uma ampla gama de direitos fundamentais e aos princípios que regem a Administração Pública, isso também inclui a necessidade de transparência, prestação de contas e supervisão, entre outros princípios (BANHOS 2020).

Além disso, deve-se ter em conta que, a cada ano, os partidos políticos brasileiro recebem grandes montas pecuniárias provenientes dos fundos públicos, tal como o Fundo Partidário, bem como, em cada ano eleitoral, as legendas têm acesso ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, visto isso, a utilização de recursos públicos submete as agremiações a proceder com a devida *accountability*, prestação de contas, transparência e respeito aos princípios da boa administração pública (art.37, CF/88) (BANHOS 2020) o que se traduz em dar a devida observância aos valores constitucionais.

Ademais, como lembrado pelo relator da ADI nº 5.617/DF, Ministro Edson Fachin, em decisão do Supremo Tribunal Federal, o respeito aos direitos fundamentais não se aplica apenas ao Estado, mas também às instituições privadas, como os partidos políticos no Brasil, e aos indivíduos, por meio da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.



Os partidos desempenham um papel fundamental no sistema democrático e, como tal, devem promover e praticar os princípios democráticos em sua organização interna. Caso contrário, isso pode prejudicar tanto a legitimidade do próprio partido quanto a integridade do Estado democrático de direito (COELHO 2016). A democracia de partidos requer, portanto, em primeiro lugar a democratização interna dos próprios partidos políticos. Isso implica a vinculação aos valores democráticos para a seleção de candidaturas (BANHOS 2020).

Além disso, a transparência, fiscalização e controle rigorosos das finanças dos partidos e das candidaturas, juntamente com a implementação de regras de conduta ética por meio de programas de *compliance*, são elementos essenciais para garantir que os partidos políticos atuem de maneira inclusiva, transparente e responsável em prol do bem-estar da sociedade (BANHOS 2020).

O professor J.J Canotilho ressalta que a liberdade interna desfrutada pelos partidos não deve ser interpretada como liberdade para desprezar os princípios democráticos. Se valorizamos uma democracia de partidos, ela também deve ser observada dentro dos partidos. Nesse sentido, a sub-representação feminina nas legendas vai contra a "igual liberdade" intrapartidária e outros valores constitucionais (CANOTILHO 1993).

Portanto, é fundamental garantir a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, igualitária e baseada na igualdade de gênero, bem como uma esfera política livre e plural. Nas palavras do professor português Jorge Miranda:

Em democracia pluralista, os partidos não são seguramente órgãos de Estado, não lhes compete praticar actos imputáveis ao Estado; concorrem, sim, para a formação da vontade popular e, por meio desta, para a designação de titulares daqueles órgãos. Mas tão pouco se reduzem a meras entidades privadas. Pelo relevo que adquirem e pelos direitos e poderes que, da Constituição formal ou da lei recebem, o seu estatuto não pode deixar de ser um estatuto de Direito público. Por isso justifica-se inteiramente que se lhes estendam os grandes princípios constitucionais de organização política, desde os relativos às eleições até aos respeitantes à divisão do poder. Não faria sentido que a tantos direitos e poderes não correspondessem deveres e ónus, nem que a democraticidade fosse exigida para o Estado e não também para os partidos, sujeitos determinantes do contraditório político em sufrágio universal. Não se trata,

evidentemente, de uma rígida predefinição uniformizadora da vida interna dos partidos. Trata-se apenas de uma transposição de certos princípios como o do voto individual, directo, secreto e periódico, o da liberdade e igualdade das candidaturas, o da pluralidade dos órgãos partidários ou o do controlo dos seus atos. Trata-se de impedir o culto da personalidade, o domínio dos aparelhos e a corrupção (MIRANDA 2018, p.75).

Nesse sentido, é necessário considerar que a democracia representa um governo plural e não pode estar vinculada exclusivamente a um determinado grupo ou segmento social. Ela deve possibilitar a participação ativa, crítica e igualitária de todos e todas (MARTINS 2012).

Assim, os partidos políticos são fundamentais para a estruturação de um Estado Democrático de Direito. Sua autonomia, livre de influências estatais, fortalece os sistemas democráticos. No entanto, isso não significa que estejam imunes à observância dos preceitos democráticos e constitucionais (BANHOS 2020).

#### **4. Democracia Intrapartidária de Gênero**

No que diz respeito à democracia de gênero dentro das agremiações partidárias, é relevante mencionar a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, no caso SGP v. Países Baixos. Neste caso, o partido político reformador SGP (*Staatkundig Gereformeerde Partij*), de bases religiosas cristãs protestantes, defendia a rejeição da ideia de igualdade absoluta, argumentando que, embora todos ostentassem igual valor como criaturas de Deus, homens e mulheres possuem papéis diferentes na sociedade. O partido acreditava que as mulheres não eram inferiores aos homens como seres humanos, mas não deveriam ser elegíveis para cargos públicos (TEDH, aplicação nº 58369/10).

Após decisões judiciais nas instâncias nacionais, que consideraram as regras do partido inconstitucionais e incongruentes com diversos Tratados de Direitos Humanos, a legenda apresentou uma petição perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Perante o TEDH, o partido alegou, com base nos artigos 9, 10 e 11 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que houve violação de seu direito à liberdade de religião, liberdade de expressão e liberdade de associação (TEDH, aplicação nº 58369/10).

No entanto, no julgamento, a Corte enfatizou que o regime democrático é o único modelo político contemplado na Convenção e o único compatível com ela. Além disso, a igualdade entre os sexos é um objetivo importante para os Estados membros do Conselho da Europa. Portanto, seriam necessárias razões muito importantes para justificar uma diferença de tratamento com base no sexo, a fim de que fosse considerada compatível com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (TEDH, aplicação nº 58369/10).

Quanto ao respeito aos direitos fundamentais e democráticos no interior das agremiações, o Tribunal Superior Eleitoral emitiu um posicionamento por meio da consulta eleitoral de nº0603816-39. Nessa consulta foi discutida a possibilidade de reservas de vagas femininas na constituição dos órgãos internos partidários, como comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais, oportunidade em que a Senhora Ministra Relatora da matéria, Rosa Weber, asseverou: “Um verdadeiro paradoxo democrático, não sendo crível que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais”<sup>24</sup>.

Ao votar, o vice-presidente do Tribunal, ministro Luís Roberto Barroso, sugeriu que fosse enviado um apelo ao Congresso Nacional, a fim de que o parlamento legisle a respeito da obrigação de cumprir a reserva de gênero de 30% nas candidaturas dos órgãos internos dos partidos, a maioria dos demais ministros apoiaram a proposta do ministro (TSE, 2020).

Um estudo conduzido por pesquisadores do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (International IDEA), em colaboração com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ressaltou as perspectivas positivas em relação à democracia intrapartidária adotada por países como Equador, Bolívia e Costa Rica. Nessas nações, as mulheres não são mais consideradas minorias políticas, uma vez que representam mais da metade da população, como resultado, seus direitos à participação igualitária e equilibrada nos órgãos de representação democrática foram reconhecidos (ROZA *et al.* 2011).

---

<sup>24</sup> “TSE entende ser aplicável reserva de gênero para mulheres nas eleições para órgãos partidários” (Tribunal Superior Eleitoral), acessado 4 de março de 2022, <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios>.

O mesmo estudo recomenda que os partidos políticos internalizem em sua organização institucional, da mesma forma que ocorre nas disputas eleitorais, a adoção de cotas para promover uma representação equitativa em órgãos e posições estratégicas dentro das legendas. Isso demonstraria o compromisso dos partidos com o princípio da igualdade, garantindo a inclusão de mulheres, indígenas e afrodescendentes nas instâncias decisórias partidárias (ROZA *et al.* 2011).

É essencial que os partidos políticos promovam o respeito à democracia e valores republicanos não só como possibilitadores da democracia representativa, mas também no interior de suas legendas. Dessa forma, iniciativas de alterações estatutárias para incorporar, em todos os níveis de suas estruturas internas, os mecanismos que assegurem o respeito ao princípio de igualdade, não discriminação e paridade de gênero são compromissos com a democracia. Tais modificações podem englobar a adoção de cotas de gênero, a promoção de programas de capacitação política para mulheres, a criação de comitês de igualdade de gênero e a implementação de mecanismos de monitoramento e transparência (ROZA *et al.* 2011).

A importância de estratégias pragmáticas e sensíveis às questões de gênero para abordar essas desigualdades dentro dos partidos políticos é igualmente destacada pela necessidade de garantir a participação e representação das mulheres em posições de liderança, como secretarias-gerais e integrar posições nas comissões executivas nacionais (KANDAWASVIKA-NHUNDU 2021).

Partidos políticos que promovem a liderança das mulheres internamente e têm uma maior representação feminina em sua composição, atingindo uma massa crítica, são os que mais conseguem eleger candidaturas femininas, pois senão vejamos o destacado pelo Senhor Ministro Dias Toffoli, no julgamento da ADI 5.617/DF:

Mas é fato que aqueles partidos que, em seus estatutos, colocaram um mínimo de participação de mulheres, em seus órgãos de direção, e, antes da lei, já exigiam a participação feminina de 30% nas candidaturas, são os partidos que, inegavelmente, hoje, no Parlamento, têm o maior número de representação feminina, porque abriram espaços internos para a participação das mulheres.

Ao inserir tais princípios em seus estatutos, os partidos políticos demonstram um compromisso real com a promoção da igualdade e a participação equitativa das mulheres em todas as esferas de poder. Isso contribui para fortalecer a representatividade democrática, a diversidade e a inclusão dentro das agremiações partidárias, refletindo positivamente na sociedade como um todo (KANDAWASVIKA-NHUNDU 2021).

Embora ainda não haja legislação determinando à obrigatoriedade da paridade intrapartidária ou cotas percentuais de gênero para a ocupação dos cargos de direção partidários, a inclusão voluntária nos estatutos partidários do princípio da igualdade, pode representar um grande passo na marcha democrática brasileira, afinal, como o já ressaltado ao longo deste artigo o respeito aos princípios fundamentais, aos valores republicanos e aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana previstos na Carta Maior devem ser observados e ativamente praticados pelas agremiações político partidárias.

Quanto a inclusão voluntárias do princípio da igualdade de gênero nos quadros estatutários partidários, destaca-se a seguinte reflexão:

O exame comparativo entre países de maior tradição democrática autoriza, ainda, uma crítica contundente ao comportamento das agremiações partidárias brasileiras, pois, independentemente de lei, cotas, financiamento ou tempo na televisão, uma solução rápida e segura para a questão da representação das mulheres – e de outros grupos sociais sub-representados – seria a tomada de atitude dos partidos no sentido de se credenciarem como institutos de fato representativos da diversidade existente na sociedade. Saliente-se que, mais que as cotas obrigatórias, foi a prática da adoção de cotas por livre iniciativa dos partidos que tornou a ocupação dos cargos representativos neutra em relação aos gêneros (ALVES 2015, p.315).

Por conseguinte, devemos sempre ter em mente que a Constituição da República, ao consagrar a democracia, o pluralismo político e a igualdade de gênero, garante que as mulheres participem da política em igualdade de condições com os homens. Dessa forma, o princípio da igualdade política de gênero é compreendido conforme o artigo 5º, caput, I, e o artigo 14, caput, sob a luz do artigo 3º, que busca a construção de uma sociedade sem preconceito e desigualdades, livre,

justa e solidária, bem como conforme os princípios republicanos do Estado Democrático de Direito, incluindo o pluralismo político.

A igualdade de gênero não pode ser apenas um princípio retórico ou simbólico previsto na lei (*de juris*) mas também *de facto* na realidade da vida (CEDAW 2004), deve ser efetivamente incorporada nas entranhas das estruturas, práticas e políticas das legendas, seja por meio de imposição legislativa, ou, pelo engajamento democrático voluntário dos partidos políticos.

Isso envolve a incorporação da perspectiva de gênero na visão do partido, bem como em seus planos estratégicos e missões, implica na definição de metas específicas alinhadas com as diversas áreas de atuação interna e externa do partido, estabelecendo indicadores mensuráveis e mecanismos práticos para alcançar essas metas (KANDAWASVIKA-NHUNDU 2021).

Mudanças significativas, como as destacadas, exigem um forte envolvimento social, o que demanda uma ampla mobilização da sociedade civil e um esforço conjunto por parte dos atores políticos em prol de uma maior democracia de gênero e representatividade intrapartidária.

É fundamental que debates como os abordados neste artigo sejam amplamente difundidos por meio de produções acadêmicas, instituições que promovam a representatividade democrática de gênero na sociedade civil e trazidos para o debate nas assembleias legislativas e parlamentares. Afinal, o progresso que temos testemunhado na atualidade é resultado do obstinado ativismo feminino, que conduziu a sociedade à uma maior consciência dos valores e princípios democráticos.

## **5. Considerações Finais**

Diversos fatores contribuem para a segregação das mulheres da vida político-partidária nacional, incluindo discriminações históricas, estereótipos sociais, a dupla jornada de trabalho remunerado e não remunerado, adicionalmente, temos a pesadosa falta de compromisso dos próprios partidos políticos e, efetivar os valores democráticos.

Verificou-se que o modelo de exercício de poder na esfera interna dos partidos políticos é predominantemente masculino e é sustentado por padrões tradicionais que tendem a marginalizar as mulheres. O que agrava tal fator, são os partidos políticos com estruturas pouco institucionalizadas, tendentes a negligenciar a

transparência, a prestação de contas e o cumprimento de regras, o que compromete a qualidade de todo o sistema democrático e dificulta a renovação dos quadros dirigentes internos, perpetuando figuras em posições de tomada de decisão das legendas. Essa situação, macula o processo de recrutamento, seleção e nomeação de futuras candidaturas. Mesmo que sejam os partidos políticos fundamentais para o exercício da democracia representativa, a autonomia partidária garantida pelo § 1º do art. 17 da Constituição Federal, não se traduz em soberania dos partidos sobre as previsões constitucionais republicanas e aos princípios fundamentais previstos na Constituição Federal.

À luz dos princípios fundamentais, dos valores democráticos e da igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações, conforme estipulado no artigo 5º, inciso I, da CF as agremiações devem garantir igualdade de oportunidades no envolvimento político tanto para mulheres quanto para homens.

Isso implica na integração da perspectiva de gênero na estrutura interna dos partidos, bem como em seus planos estratégicos e missões.

A modificação de estatutos formalizando a igualdade de gênero é passo relevante e que demonstra o compromisso do partido político para com os direitos fundamentais da pessoa humana e os princípios fundamentais constitucionais, mesmo na ausência de lei específica, são as agremiações obrigadas ao respeito destes valores em lealdade ao que determina a Carta Maior.

Em última análise, a busca pela igualdade de gênero no interior das agremiações partidárias é essencial para fortalecer o Estado Democrático de Direito, promover a diversidade e a representatividade.

Portanto, os estudos apresentados neste trabalho não têm a pretensão de esgotar a discussão, mas sim destacar um dos fatores que contribuem para a segregação das mulheres nas esferas de poder do Estado brasileiro. É fundamental que pesquisas adicionais e debates continuem a abordar essa temática, a fim de promover uma maior igualdade de gênero e uma democracia verdadeiramente representativa de seu povo em nosso país.

## **6. Referências Bibliográficas**

ALVES, Yanne K.T.R. (2018) Debatendo a Representatividade: um panorama histórico e breve reflexão sobre a participação feminina na política brasileira. *Revista de Estudos Eleitorais* 3(2). Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5365>.

ARAÚJO, Clara (s.d.). A intercessão entre gênero e política. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a\\_intercessao\\_entre\\_genero\\_.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_intercessao_entre_genero_.pdf). Acesso em: 09/11/2023.

ARAÚJO, Clara (2001) Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas* 9(1). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100014>.

BOLOGNESI, Bruno (2012) A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política* 1(2): 118.

BANHOS, Sérgio S. (2020) **A participação das mulheres na política: as cotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum.

CANOTILHO, J.J.G. (1993). **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina.

COÊLHO, Marcus V.F. (2016) Democracia e partidos políticos: desafios e perspectivas. In: Keppen, L.F.T. e Salgado, E.D. (orgs.). *Direito Eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

DAHLERUP, Drude (2018) **Has Democracy Failed Women?** Cambridge: Polity Press.

DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita (2005) Quotas as a ‘fast track’ to Equal Representation for Women. *International Feminist Journal of Politics* 7(1).

GOMES, José J. (2020) **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo.

KANDAWASVIKA-NHUNDU, Rumbidzai (2021). O papel dos partidos políticos na participação e na representação das mulheres. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-role-of-political-parties-on-womens-participation.pdf>. Acesso em: 09/11/2023.

LIMA ALVES, Maria C. (2015) A Política de Cotas de Gênero na Legislação Eleitoral. Estudo Comparado e Avaliação do Caso Brasileiro. In: Silveira, R. e Meneguim, F.B. (orgs.), *Resgate da Reforma Política: diversidade e pluralismo no Legislativo*. Brasília: Senado Federal.

MARTINS, Ana M.G. (2012) A Interdição de Partidos Políticos Contrários ao Princípio Democrático. In: *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda* 1, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. "Recurso Especial Eleitoral no 193-92.2016.6.18.0018". Disponível em: [file:///C:/Users/Cliente nca%20PI\\_ficticias.pdf](file:///C:/Users/Cliente nca%20PI_ficticias.pdf). Acesso em: [22/09/2023].

MIRANDA, Jorge (2018). Divisão do Poder e Partidos Políticos. *Revista Populus* 4. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/8111/2018\\_miranda\\_divisao\\_poder\\_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/8111/2018_miranda_divisao_poder_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y).



- MIRANDA, Jorge (2019). Os Partidos Políticos no Regime Democrático. *Revista Populus* 7: 163-182. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8165>.
- MOISÉS, José Á. e SANCHEZ, Beatriz R. (2014) Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle institucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=352c8aab-7ed6-fa1b-cf65-1b4bdb5c89b1&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=352c8aab-7ed6-fa1b-cf65-1b4bdb5c89b1&groupId=265553).
- PORCARO, Nicole G. ( Democracia Intrapartidária e Desigualdade de Gênero na Política. Anais Do I Congresso Internacional de Direito Partidário. Disponível em: [https://www.academia.edu/43754935/DEMOCRACIA\\_INTRAPARTID%C3%81RIA\\_E\\_DESIGUALDADE\\_DE\\_G%C3%8ANERO\\_NA\\_POL%C3%8DTICA](https://www.academia.edu/43754935/DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_E_DESIGUALDADE_DE_G%C3%8ANERO_NA_POL%C3%8DTICA).
- ROZA, Vivian; LLANOS, Beatriz; DE LA ROZA, Gisela G. (2011) *Gender and Political Parties - Far From Parity*. International IDEA, IDB, 2011.
- SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: *Mulheres, Política e Poder*, Goiânia: Canone. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/op/a/9dSM7QLtmYmCHfsGSWmMYmq/?format=html&lang=pt>.
- SANTOS, Polianna (2020) Participação Política das Mulheres com Polianna Santos. YouTube, 14/09/2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=xH\\_y7qJPrhM&t=3745s](https://www.youtube.com/watch?v=xH_y7qJPrhM&t=3745s). Acesso em: 09/11/2023.
- SECRETARIA INTERNACIONAL DO PARLAMERICAS. Promovendo Candidaturas de Mulheres. [S.d.]. Disponível em: <https://parlamericas.org/uploads/documents/Promovendo-candidaturas-de-mulheres.pdf>.
- WYLIE, Kristin N. (2018) **Party Institutionalization and Women's Representation in Democratic Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press.
- UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) (2004) **General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures**, available at: <https://www.refworld.org/docid/453882a7e0.html>. Acesso em: 18/10/2023.
-

## **Najara Soares Ramires**

Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Lisboa. Pós-graduada em Direito Civil pela PUC-Minas. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Jurista e *advocacy assistance* no Centro Europeu pela Democracia e Direitos Humanos (ECDHR).

Memória  
Revista do ILP

# **Revista do ILP n.1**

## **Outubro de 2015**

---

### **ARTIGOS**

#### **O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação**

Humberto Dantas e Iara Schiavi

#### **Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?**

Moisés da Silva Marques

#### **Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012 e suas variáveis condicionantes**

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

#### **Políticas Públicas, globalização e estado democrático**

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

### **DADOS SOCIAIS**

#### **Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)**

Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

### **ESTUDOS NOVOS**

#### **Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo; um estudo comparativo entre parlamentos brasileiros**

Vítor Polacchini

#### **Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec**

Mariana Estevam

### **APARTE**

#### **Apresentação**

Airton Paschoa

**Evolução**  
**Machado de Assis**

## **DOSSIÊ**

**Breve balanço da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”**

Assessoria da Comissão da Verdade do estado de São Paulo “Rubens Paiva”

**O ILP e a Comissão Estadual da Verdade: uma colaboração histórica**

Marcos Couto Gonçalves

**Workshop “A Comissão da Verdade – desafios e possibilidades” (2012)**

Eduardo Gonzáles Cueva

**Seminário “O direito à verdade: informação, memória e cidadania” (2012)**

Paulo Abrão

**Seminário “Psicanálise, política e memória em tempos sombrios: Brasil e Argentina” (2012)**

Fabiana Rousseaux e Maria Rita Kehl

**Seminário “Verdade e infância roubada” (2013)**

Eliana Paiva

## **RESENHAS**

**O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo (2001-2004).**

**Confrontos e enfrentamentos no Circuito do Poder, de João Marcus Pires Dias.**

Isabel Frontana Caldas e Francelino Grandó

**Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira, de Leôncio Martins Rodrigues**

Tiago Alexandre Leme Barbosa

# **Revista do ILP n.2 (especial)**

## **Dezembro de 2021**

---

### **DOSSIÊ ILP VINTE ANOS**

#### **A importância do ILP para a sociedade brasileira**

Carlão Pignatari

#### **A sociedade moderna e digital, e o conhecimento sobre processos políticos**

Karina do Carmo

#### **Educação e Boas Práticas, um legado do ILP e da ALESP**

Julio Ramos

#### **Depoimento**

Walter Feldman

#### **O pioneirismo educacional do ILP no raiar do século XXI**

Florian Madruga

#### **ILP: uma história de excelência**

Roberto Lamari

#### **A história do Instituto do Legislativo Paulista: momentos significativos**

Silmara Lauer e Any Ortega

#### **A evolução do trabalho do ILP em seus vinte anos**

Silmara Lauer, Any Ortega, Taís Santaguita e Victoria Miotto

#### **O projeto pedagógico do ILP: princípios e fundamentos**

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

#### **O ensino de pós-graduação no Instituto do Legislativo Paulista: uma síntese**

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

# **Revista do ILP n.3**

## **Dezembro de 2021**

---

### **Editorial**

Any Ortega e Silmara Lauar

### **TEMAS CONTEMPORÂNEOS**

#### **Letramento político: a experiência da Câmara Municipal de Itapevi**

Marcelo Damasceno e Luiz Farias

#### **Homenagem ao padre Ticão: um líder dos movimentos sociais**

Marta Assumpção-Rodrigues, Júlia Rossi e Julia Santos

#### **A importância do projeto político pedagógico para as escolas do legislativo**

Roberto Lamari

### **ILP CIÊNCIA E CULTURA**

#### **ATAS DO SEMINÁRIO “O DIA DA TERRA”**

#### **Apresentação**

Alex Peloggia

#### **O Antropoceno: uma introdução aos conceitos e significados**

Alex Peloggia

#### **A proposição de um novo intervalo do tempo geológico: o Antropoceno**

Paulo César Boggiani

#### **O Antropoceno no Oeste Paulista**

Antonio Manoel dos Santos Oliveira

#### **As transformações da paisagem do Oeste Paulista**

João Osvaldo Rodrigues Nunes, Érika Cristina Nesta Silva,

Dener Toledo Mathias e Marcel Bordin Galvão Dias

**Erosão rural e urbana**

Antonio José Teixeira Guerra

**MEMÓRIA REVISTA DO ILP**

**(Resumos e Sumários do Número 1)**

**O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação**

Humberto Dantas e Iara Schiavi

**Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?**

Moisés da Silva Marques

**Sucesso eleitoral nas disputas municipais no estado de São Paulo em 2012**

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

**Políticas públicas, globalização e estado democrático**

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

**Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)**

Maria Paula Ferreira e Sílvia Mancini

**Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo**

Vítor Polacchini

**Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec**

Mariana Estevam

**Dossiê Comissão da Verdade**

Any Ortega, editora



# **Revista do ILP n.4 (especial)**

## **Dezembro de 2022**

---

### **I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO LEGISLATIVO**

#### **Editorial**

Any Ortega e Silmara Lauar

#### **Apresentação**

Karina do Carmo

#### **Caminhos para o Direito Legislativo**

Murillo de Aragão

#### **Apresentação**

Alexandre Issa Kimura

#### **Apresentação**

Rodrigo Del Nero

#### **Processo Legislativo: principais desafios, atuação do Poder Legislativo e Judicialização.**

Jaqueline de Godeis e Júlio Ramos

#### **Solenidade de Abertura**

Carlão Pignatari, Karina do Carmo, Murillo Aragão, Michel Temer, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Fernando José da Costa

#### **Palestra Magna de Abertura:**

##### **O advogado e o Processo Legislativo**

Michel Temer

#### **Painel 1.**

##### **Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo**

Murillo Aragão, Gustavo Saboia, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Pierpaolo Bottini

#### **Painel 2.**

##### **Defesa de Interesse no Poder Legislativo**

Luciana Lóssio, Murillo Aragão, Marco Antonio Hatem Beneton e Marcelo Bechara

**Palestra Magna:  
Política, Justiça e Direito**

Luis Roberto Barroso

**Painel 3.**

**O papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo**

Angela Cignachi, Alexandre Issa Kimura, Leandro Vinícius da Conceição, Luciana de Fátima da Silva e Luciana Lóssio

**Painel 4.**

**Dinâmica do processo decisório no Parlamento**

Alexandre Tostes, Rodrigo Del Nero, Breno Gandelman, Julio Cesar Forte Ramos e Beto Vasconcelos

**Painel 5.**

**Comissões Parlamentares de Inquérito e o advogado no Estado de Direito**

Miguel Cançado, Miguel Mattos, Celso Villardi, Pierpaolo Bottini, João Batista Rodrigues

**Painel 6.**

**Direitos e prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo**

Miguel Mattos, Angela Cignachi, Alexandre Tostes e João Batista Rodrigues.

**Painel 7.**

**O decoro parlamentar e a imunidade parlamentar: evolução ou involução na jurisprudência do STF?**

Marco Antonio Hatem Beneton, Carmen Silvia Lima de Arruda, Carlos Eduardo de Araujo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha e Carlos Roberto de Alckmin Dutra

**Palestra Final:**

**O Futuro da Advocacia no Processo Legislativo**

Murillo de Aragão

# Revista do ILP n.5 (especial)

## Fevereiro de 2023

---

### **ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: A NOVA FRONTEIRA NO PROCESSO PARA A PRODUÇÃO DE LEIS**

#### **Editorial.**

Any Ortega e Silmara Lauar

#### **Prefácio**

Karina do Carmo

#### **Análise de Impacto Legislativo: alguns passos de uma agenda inadiável**

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia L. de Arruda e Renata Rocha Villela

#### **Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais**

Ana Paula de Barcellos

#### **Desarmar conflitos: reflexões sobre o possível papel da análise de impacto legislativo no contexto da disputa política**

Carlos Otávio Bandeira Lins

#### **Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América**

Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

#### **Propostas para uma legislação de melhor qualidade**

Carmen Silvia Lima de Arruda

#### **O papel do Congresso Nacional na apreciação dos vetos presidenciais: impactos no processo legislativo a partir de 1988**

Michel Kurdoglian Lutaif e Luís Gustavo Faria Guimarães

#### **Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo: vetos integrais a projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo (SP) de 2016 a 2020**

Felipe Oliveira Marçon Belchior e Maria Nazaré Lins Barbosa

**A importância da advocacia pública na qualificação da produção legislativa**

Yuri Carajelescov

**Impulso Legislativo: a avaliação do impacto financeiro e orçamentário**

Bruno Mitsuo Nagata

**Análise de Impacto Legislativo ex ante e ex post: a atividade legislativa sob as premissas do Constructivismo Lógico-Semântico**

Ronaldo José de Andrade

**A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia**

Victor Marcel Pinheiro

**Governança pública multinível: um efeito legislativo felizmente inferido, mas à deriva? Análise a partir da legislação brasileira sobre o saneamento básico**

Ciro di Benatti Galvão

**Técnica legislativa e a Lei dos Crimes Hediondos**

Lucas Catib de Laurentiis, Fernanda Carolina de Araújo Ifanger e Strauss Vidrich de Souza

**Reforma da Lei de Improbidade e devido processo legislativo**

Laura M. Amando de Barros e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

# **Revista do ILP n.6 (especial)**

## **Outubro de 2023**

---

### **CONGRESSO DE ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO Parte I – dia 6 de março de 2023**

#### **Editorial**

Any Ortega

#### **Debate de Abertura**

##### **A Importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo**

Nelson Flávio Brito Bandeira, Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Paulo Augusto Baccarin, Fernando Cunha e Alexandre Issa Kinura

#### **Mesa 1**

##### **O papel do Advogado Público Legislativo na elaboração legislativa: Técnica Legislativa**

Carlos Roberto de Alckmin Dutra, Derly Barreto e Silva Filho, Elival da Silva Ramos, Desirée Sepe de Marco e Lilian Vargas Pereira Poças

#### **Mesa 2**

##### **Características e peculiaridades da Advocacia Pública do Poder Legislativo: estruturação da carreira**

Rita de Kassia de França Teodoro, Ricardo Teixeira da Silva, Yuri Carajescov e Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

#### **Lançamento da Revista do ILP n.5**

##### **Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis.**

Karina do Carmo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia Lima de Arruda e Renata Villela

# Política

## Editorial

A Revista do ILP (ISSN 2446-600X) é um periódico acadêmico (técnico-científico) de livre acesso e distribuição, publicado pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (instituto do Legislativo Paulista – ILP). É editada em formato impresso com arquivo disponibilizado em meio eletrônico (publicação hospedada na Biblioteca Digital da ALESP com acesso direto pela página do ILP):

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/>

<https://www.al.sp.gov.br/ilp/publicacoes/>.

Com o objetivo é contribuir para a consecução das atribuições de pesquisa e extensão científica do Instituto do Legislativo Paulista, a Revista do ILP publica trabalhos originais e inéditos de pesquisa ou discussão teórica e revisão, relatos de debates e informações acadêmicas institucionais, nos campos da Ciência Política, Políticas Públicas, Governo, Gestão Pública e Atividade Legislativa, assim como temas técnico-científicos de relevante interesse social contemporâneo.

Editoria:

Dainis Karepovs (editor) 2015

Airton Paschoa (editor assistente) 2015

Silmara Lumar (editora associada) 2021-2023

Any Ortega (editora) 2021-atual