

ORGANIZADORES

Ricardo Maurício Freire Soares

Elena E. Gulyaeva

Ana Paula da Silva Sotero

Rodrigo Andrade de Almeida

DIREITO DO ESTADO EM EVOLUÇÃO

VOLUME 1



ORGANIZADORES

Ricardo Maurício Freire Soares

Elena E. Gulyaeva

Ana Paula da Silva Sotero

Rodrigo Andrade de Almeida

DIREITO DO ESTADO
EM EVOLUÇÃO^N
VOLUME 1

Salvador, 2025

Editora Direito Levado a Sério

Salvador, Bahia | drixandrix@icloud.com

Editor: Rodrigo Andrade

Conselho Editorial

Prof. Anderson Pereira | Prof. Dr. Bernardo Montalvão Varjão de Azevêdo | Prof. Dr. Daniel da Fonseca Lins Junior | Prof. Dr. Fábio Periandro de A. Hirsch | Profa. Dra. Flora Augusta Varela Aranha | Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto | Prof. Me. José Marce-
llo Monteiro Gurgel | Prof. Dr. José Rômulo Magalhães | Prof. Dr. Julio Cesar de Sá
da Rocha | Prof. Dr. Rodrigo Andrade de Almeida

ISBN 978-65-87020-68-6

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito do Estado em evolução [livro eletrônico] :
volume 1 / organizadores Ricardo Maurício Freire
Soares...[et al.]. -- Salvador, BA : Direito
Levado a Sério, 2025.
PDF

Vários autores.
Outros organizadores: Elena E. Gulyaeva, Ana Paula
da Silva Sotero, Rodrigo Andrade de Almeida
Bibliografia.
ISBN 978-65-87020-68-6

1. Artigos - Coletâneas 2. Direito constitucional
3. Direito do Estado 4. Direitos fundamentais
5. Inteligência artificial - Direito 6. Mulheres -
Direitos I. Soares, Ricardo Maurício Freire.

25-320394.1

CDU-340.114:342.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Artigos : Coletâneas : Direito do Estado
340.114:342.2

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

Data do fechamento desta edição: 21/05/2025

A violação dos direitos autorais é crime, tipificado na Lei nº 9.610/1998 e
punido na forma do art. 184 do Código Penal Brasileiro.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
--------------------	---

THE INTERSECTION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND HUMAN RIGHTS: EMERGING RISKS AND DEFENSIVE APPROACHES	12
--	----

Elena E. Gulyaeva

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE VIA PRECEDENTES JUDICIAIS: UMA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL.....	54
--	----

Alexandre Barreiros de Carvalho Fonseca

COTA DE TELA NO STREAMING E O VAZIO REGULATÓRIO NO BRASIL	86
---	----

Alexandre Carneiro Rios Macedo

CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS E A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE.....	133
--	-----

Alice Rosa Gonçalves

Beatriz Barreto de Farias

Ítalo Marques Coutinho Oliveira

Izabelly Souza Lima

Jennifer Eduarda Silva Gonzaga

Natália França Figueiredo de Oliveira

Sheilly Yasmin Pereira da Silva

Danielle Borges

PERCEPÇÕES DAS MULHERES TRABALHADORAS DA FACULDADE DE DIREITO DA UFBA ACERCA DA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA	159
--	-----

Anna Barbara Borges de Faria Vital

MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA
RESOLUÇÃO Nº 601/2024 DO CNJ DE RETIFICAÇÃO DAS CERTIDÕES DE
ÓBITO DAS VÍTIMAS DA DITADURA MILITAR BRASILEIRA..... 179

Ana Paula da Silva Sotero

Luciano de Oliveira Souza Tourinho

Ricardo Maurício Freire Soares

O SUFRÁGIO FEMININO: UMA EFETIVAÇÃO AINDA NÃO CONCLUÍDA NO
ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO 204

Ana Thais Kerner Drummond

APRESENTAÇÃO

A presente obra, publicada em três volumes, reúne uma coletânea de artigos científicos, organizados em capítulos, com diversas temáticas atinentes ao Direito do Estado. Por meio de leituras, exposições internacionais de cultores na área e do debate entre pesquisadores e pós-graduandos do Grupo de Pesquisa – o Discurso Jusfundamental da Dignidade da Pessoa Humana no Direito Comparado, registrado na plataforma do CNPq, no âmbito da disciplina de Tópicos Especiais de Direito do Estado, ministrada pelo Professor Ricardo Maurício Freire Soares, docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, a obra tem por intuito apresentar a comunidade acadêmica os resultados das reflexões estudadas pelos autores.

Em resumo, eis o teor dos capítulos ora apresentados:

No capítulo 1, a autora Elena E. Gulyaeva aborda a questão do emprego de inteligência artificial por diversos países na tomada de decisões que podem colocar em risco a proteção dos direitos humanos, em perspectiva comparada.

No capítulo 2, o autor Alexandre Barreiros de Carvalho Fonseca analisou como o sistema de precedentes judiciais tem gradualmente substituído o procedimento do controle difuso de constitucionalidade, configurando uma significativa mutação constitucional.

No capítulo 3, o autor Alexandre Carneiro Rios Macedo fez uma abordagem das principais características da política de cota de tela, apontando a sua obrigatoriedade legal em vigor no Brasil.

No capítulo 4, os autores Alice Rosa Gonçalves, Beatriz Barreto de Farias, Ítalo Marques Coutinho Oliveira, Izabelly Souza Lima, Jennifer Eduarda Silva Gonzaga, Natália França Figueiredo de Oliveira, Sheilly Yasmin Pereira da Silva e Danielle Borges abordaram os impactos e efeitos da reforma trabalhista de 2017, que tornou opcional a contribuição sindical e expôs a crise de representatividade dos trabalhadores.

No capítulo 5, a autora Anna Barbara Borges de Faria Vital buscou investigar as percepções de mulheres trabalhadoras da Faculdade de Direito da UFBA, residentes em bairros periféricos de Salvador, sobre a aplicação da Lei Maria da Penha.

No capítulo 6, os autores Ana Paula da Silva Sotero, Luciano de Oliveira Souza Tourinho e Ricardo Maurício Freire Soares buscaram evidenciar a importância da Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais à verdade e à memória com a retificação das certidões de óbito das vítimas da ditadura militar brasileira.

No capítulo 7, a autora Ana Thais Kerner Drummond fez uma abordagem sobre o sufrágio feminino e aborda os

índices de participação de representação feminina nos cargos políticos, revelando as barreiras estruturais de acesso.

No capítulo 8, o autor Aprígio Teles Mascarenhas Neto se dedicou a analisar o direito fundamental da propriedade intelectual à luz da teoria do status de Jellinek.

Já no capítulo 9, a autora Fabiana Andréa de Almeida Oliveira Pellegrino se debruçou sobre o problema da eficiência do constitucionalismo digital na defesa dos direitos fundamentais e na preservação da democracia, diante de um cenário caracterizado pela fragmentação da esfera pública, pelo domínio das plataformas digitais e por instrumentos de dominação algorítmica, como a dadificação e a psicométrica.

No capítulo 10, o autor Felipe Brito da Rocha Miranda fez um estudo de investigar e correlacionar a teoria da interpretação objetiva do jurista italiano Emilio Betti com a proteção da segurança jurídica no contexto da jurisdição constitucional brasileira.

No capítulo 11, o autor Gilson Santiago Macedo Júnior analisou a Regularização Fundiária Urbana, a partir do entrelaçamento teórico entre o Direito do Estado e o Direito Urbanístico, com o objetivo de compreender seus efeitos sobre a autoridade pública no ordenamento territorial.

No capítulo 12, os autores Guilherme Schmidt Hayama e Ricardo Maurício Freire Soares buscaram apresentar de forma concisa o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, no tocante

ao voto e a fundamentação dos Ministros na medida em que ficaram equiparados os Tratados de Direito Ambiental aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

No capítulo 13, a autora Janicleide Marques Lima fez um estudo filosófico que analisa a influência de Hegel no pensamento de Marx, com foco na dialética.

No capítulo 14, a autora Jaqueline Araújo Cardoso Reis analisou a efetividade das audiências de custódia no Brasil sob a ótica do Estado Democrático de Direito, com foco na proteção dos direitos fundamentais e direitos humanos das pessoas detidas.

No capítulo 15, o autor João Tiago Guerreiro Pedreira defendeu que a eficácia horizontal dos direitos fundamentais reforça a fraternidade e pode tornar o consórcio um instrumento de inclusão e justiça social, desde que os princípios de solidariedade e igualdade sejam efetivamente aplicados.

No capítulo 16, o autor Luiz Cláudio Xavier de Freitas analisou a intersecção entre constitucionalismo abusivo, insurgência criminal e segurança pública, com foco no Brasil e El Salvador.

Já no capítulo 17, o autor Luiz Eduardo Guimarães Romano Pinto versou sobre a regra jurídica da cota de gênero, previsto pela Lei Geral das Eleições, e o ilícito da fraude ao aludido instituto, mediante a análise de sua definição conceitual, a partir de impressões da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

No capítulo 18, o autor Rafael Carneiro da Matta analisou o lobby como instrumento de representação de interesses no processo legislativo brasileiro, com foco na ausência de regulação da atividade e nas implicações dessa lacuna normativa para a transparência, a accountability e a igualdade no acesso ao poder.

Já no capítulo 19, o autor Roberto de Almeida Borges Gomes abordou a responsabilização penal da pessoa jurídica no contexto dos crimes ambientais, destacando a superação da teoria da dupla imputação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

No capítulo 20, a autora Sibele da Silva Pires analisou os conflitos jurídicos existentes entre as medidas de proteção às patentes aplicadas nas inovações biotecnológicas e a preservação da biodiversidade brasileira, à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Propriedade Industrial, da Lei da Biodiversidade e de tratados internacionais como a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Protocolo de Nagoya.

No capítulo 21, a autora Vanessa Gomes Ambrosi se dedicou a discutir as perspectivas e desafios enfrentados pelo sistema de justiça na aplicação dos precedentes judiciais e de que forma eles têm contribuído para garantir uma prestação jurisdicional mais justa, una e coesa no ordenamento jurídico brasileiro.

No capítulo 22, o autor Victor Pedreira dos Santos abordou a composição atual dos crimes cibernéticos sexuais contra mulheres por meio de uma revisão bibliográfica qualitativa.

Por fim, no capítulo 23, o autor Welliton da Silva Santos discutiu criticamente a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 1.010.606/RJ, examinando os limites hermenêuticos da construção da verdade jurídica no Estado Constitucional contemporâneo diante dos desafios impostos pela era da pós-verdade.

A partir das temáticas abordadas, a presente obra surge como um convite ao leitor para reflexão sobre os temas que abordam as novas teses das ciências jurídicas.

Boa leitura!

Salvador – Bahia, Setembro de 2025.

ORGANIZADORES

Ana Paula da Silva Sotero

Elena E. Gulyaeva

Ricardo Maurício Freire Soares

Rodrigo Andrade

THE INTERSECTION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND HUMAN RIGHTS: EMERGING RISKS AND DEFENSIVE APPROACHES

Elena E. Gulyaeva¹

1.1 RISKS AND POTENTIAL THREATS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE TO FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS

Historical precedents illustrate that every significant technological advancement possesses the dual capacity to benefit and harm society. The contemporary information revolution, epitomized by the development and deployment of

¹ Elena E. Gulyaeva is an alumni of The Hague Academy of International Law (2012, 2013, 2014, the Netherlands). She holds a PhD in «International Law. European Law» from the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia). She graduated with «Cum laude» the postdoctoral program in «New Technologies in Law» (Italy, 2021). She is a Member of the Russian Association of International Law, Associate Professor of the Department of International Law of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (119021, Moscow, Ostozhenka 53/2, Building 1). Member of the Association of Constitutional Justice (Argentina); Member of the European Society of International Law - ESIL; Expert of the Academic Council of International Relations of the International Institute of Human Rights for America (Buenos Aires, Argentina); Expert for the annual review of International Law (Mexico, UNAM). Editor of the Russian Journal of Comparative Law; editor of the journal Revista Opinião Jurídica (ISSN 1806-0420), Qualis A2, (SCOPUS, Brazil). Published more than 150 research works in International Law.

artificial intelligence (AI) systems, exemplifies this duality. AI's capabilities in processing and analyzing vast datasets can significantly contribute to resolving numerous global issues across various domains, as outlined in the third paragraph of the preceding chapter. However, the same technologies also pose substantial risks, particularly to vulnerable populations. A primary concern regarding the accelerated proliferation of AI systems is their detrimental impact on several fundamental human rights.

The paramount concern among human rights advocates and the scientific community is the potential violation *of privacy and the protection of personal data* arising from the use of artificial intelligence technologies. Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in 1966 as a legally binding instrument derived from the Universal Declaration of Human Rights, asserts: "No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with their privacy, family, home, or correspondence, nor to unlawful attacks on their honor and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks²". As a fundamental human right, the right to privacy is enshrined in various international instruments. For instance,

² International Covenant on Civil and Political Rights. Article 17. - United Nations Organization [website]. - 1966 - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 17.03.2024). - Text: electronic.

Article 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union declares: “Everyone has the right to the protection of personal data concerning them. Such data shall be processed fairly for specific purposes and based on the consent of the person concerned or another lawful basis established by law. Everyone has the right to access and rectify data collected concerning them³”.

The development and training of artificial intelligence systems often rely on large datasets, a practice that frequently borders on violating the right to privacy and data protection and, in many cases, constitutes a direct infringement. For example, the classification process in AI-based data analysis often reveals personal information that should be considered strictly confidential, even if sourced from publicly available data. Recent machine learning models, for instance, can accurately estimate an individual's age, gender, occupation, and marital status solely through the analysis of mobile phone location data. Beyond creating a detailed dossier, these models can predict an individual's potential future geolocation by examining past movements and the locations of

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 8. - European Union Law [website]. - 2000 r. - URL: <https://eulaw.ru/treaties/charter/> (date of reference: 17.03.2024). - Text: electronic.

their associates⁴. Access to such information clearly violates privacy and personal data protections.

Another growing concern is the use of AI in creating “deepfake” technology. According to the European Union's Law on Artificial Intelligence, issued in March 2024, “deepfake” refers to “an image, audio, or video content generated or processed by AI that resembles existing persons, objects, places, or other objects or events and could falsely appear to a person as authentic or true” (Article 3, paragraph 60)⁵. This definition underscores the clear risk posed by software capable of synthesizing realistic visualizations that mimic the appearance or voice of real individuals by analyzing extensive datasets for malicious purposes⁶. Deepfake content gained significant attention in 2017 when an AI-generated pornographic video featuring the likeness of real people was up-

⁴ Bellovin, S. When enough is enough: Location tracking, mosaic theory, and machine learning / S. Bellovin // NYU Journal of Law and Liberty. – 2014. – №8(2). – URL: https://digitalcommons.law.umaryland.edu/fac_pubs/1375/ (application date: 18.03.2024). – Text: electronic.

⁵ Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts, №5662/24. – Council of the European Union [official website]. – 2024. – URL: <https://artificialintelligenceact.eu/wp-content/uploads/2024/02/AIA-Trilogue-Coreper.pdf> (application date: 18.03.2024). – Text: electronic.

⁶ Çolak, B. Legal Issues of Deepfakes / B. Colak // Institute for the Internet and Just society. – 2021. – 19 January. – URL: <https://www.internetjustsociety.org/legal-issues-of-deepfakes> (application date: 18.03.2024). – Text: electronic.

loaded to the popular internet forum Reddit. Since then, concerns about the malicious use of such edited media files have escalated dramatically. The situation is further complicated by the fact that creating highly authentic deepfakes today does not require sophisticated tools or specialized knowledge; they can be produced using standard computer programs that are readily available for download on the Internet. This public accessibility and ease of use transform the technology, originally developed to aid filmmakers, into a highly dangerous tool that impacts both modern society and individual lives. Several instances exist where fake materials have been disseminated, violating personal dignity and the right to privacy. A notable example is the case of Indian journalist Rana Ayub, known for her criticism of the Hindu nationalist movement. She became a victim of deepfake pornography, which was generated and widely distributed online by those opposed to her active involvement in reporting on the rape and murder of an eight-year-old girl, contrary to the local administration's stance⁷. Beyond exerting social

⁷ Journalist Rana Ayyub reveals horrifying account of deepfake porn plot. – India Today. – 2018. – 21 November. – URL: <https://www.indiatoday.in/trending-news/story/journalist-rana-ayyub-deepfake-porn-1393423-2018-11-21> (application date: 20.03.2024). - Text: electronic.

and political pressure on activists, deepfake content—statistically 98 percent pornographic⁸—has contributed to an increase in “honor killings” in some highly radical patriarchal communities, as well as a rise in teenage suicides⁹. The uncontrolled use of AI technologies results in clear violations of another fundamental human right—the *right to life*, as guaranteed by Article 6 of the ICCPR: “The right to life is an inalienable, legally protected right of every human being, where no one shall be arbitrarily deprived of his or her life¹⁰”.

The ongoing popularization of neural networks will likely lead to the widespread use of deepfake content in large-scale disinformation campaigns at the international level. These campaigns, aimed at fueling conflicts or creating crisis situations, pose high risks to global stability and directly

⁸ 2023 State of deepfakes Realities, Threats, and Impact. – Home Security Heroes. – 2023. – URL: <https://www.homesecurityheroes.com/state-of-deep-fakes/#key-findings> (application date: 20.03.2024). – Text: electronic.

⁹ Singh, R. UK Teen Died By Suicide After Bullies At School Shared Her Fake Nudes / R. Singh // NDTV World. – 2024. – 25 January. – URL: <https://www.ndtv.com/world-news/uk-teen-died-by-suicide-after-bullies-at-school-shared-her-fake-nudes-4927916> (application date: 20.03.2024). – Text: electronic.

¹⁰ International Covenant on Civil and Political Rights [adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966]. - United Nations [website]. - 1966. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 20.03.2024). - Text: electronic.

violate *the human right to access reliable information*¹¹. Instances of AI-generated fake media in political elections are already occurring. For example, during the last election in Poland, the party of Prime Minister Donald Tusk posted an AI-generated audio recording purportedly of the opposition candidate's voice to discredit him. The year 2024, marked by numerous elections, may witness a record number of electoral races complicated by the malicious influence of neural networks. While current deepfake technology may not entirely disrupt the election process, it can create confusion in the media space and erode the electorate's trust in the reliability of information.

As the application of AI technologies expands, so does the scope of state surveillance capabilities. AI enables the use of surveillance tools far more aggressive than any previously existing means, which can significantly restrict fundamental human rights such as *freedom of expression, thought, religion, assembly, and association*. Article 19 of the ICCPR enshrines these rights: "Everyone has the right to hold opinions without interference. Everyone has the right to freedom of expression; this right includes freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, whether orally, in writing, in print, in the form of art, or

¹¹ Universal Declaration of Human Rights. Article 19. [Adopted by UN General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948]. - United Nations [website]. - 1948. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (date of reference: 20.03.2024). - Text: electronic.

through any other media of his choice¹²". Despite the absence of official examples of fully centralized state facial recognition systems, China's initiatives to install video surveillance cameras in public places and integrate AI-based facial recognition systems into law enforcement have been a longstanding concern for human rights activists¹³. In practice, the use of such technologies to restrict human rights was notably demonstrated during the 2019 Hong Kong protests, where pro-government entities utilized surveillance camera data to identify participants in mass protests. Protesters, fearing identification and subsequent prosecution for exercising their basic rights, resorted to various methods to conceal their faces and dismantle poles with mounted scanning cameras¹⁴. Such precedents clearly impact the ability of individuals *to engage in protests and assemblies*, a fundamental right guaranteed by Articles 21 and 22 of the ICCPR: "The right to peaceful assembly shall be recognized. No restrictions shall

¹² International Covenant on Civil and Political Rights. Article 19. [Adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966]. - United Nations [website]. - 1966. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 20.03.2024). - Text: electronic.

¹³ Andersen, R. The Panopticon is already here. / R. Andersen // The Atlantic. – 2020. – September. – URL: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/china-ai-surveillance/614197/> (application date: 22.03.2024). – Text: electronic.

¹⁴ Mozur, P. In Hong Kong Protests, Faces Become Weapons / P. Mozur // The New York Times. – 2019. – 26 July. – URL: <https://www.ny-times.com/2019/07/26/technology/hong-kong-protests-facial-recognition-surveillance.html> (application date: 22.03.2024). – Text: electronic.

be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others¹⁵”. and “Everyone has the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests. No restrictions shall be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others¹⁶”. Person identification systems are particularly perilous in countries with state-level restrictions on freedom of assembly, where anonymity is crucial for citizens to express their opinions without fear of identification and penalization.

In January 2021, Amnesty International launched a global campaign to eliminate “the use of facial recognition

¹⁵ International Covenant on Civil and Political Rights. Article 21. [Adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966]. - United Nations [website]. - 1966. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 20.03.2024). - Text: electronic.

¹⁶ International Covenant on Civil and Political Rights. Article 22. [Adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966]. - United Nations [website]. - 1966. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 20.03.2024). - Text: electronic

systems as a form of mass surveillance that threatens the right to protest.¹⁷” The campaign revealed that AI-based technologies used by governments, often without notifying citizens, “act as a form of mass surveillance that violates the right to privacy and threatens the rights to freedom of peaceful assembly and expression of opinions¹⁸”.

Additionally, deepfakes, created for harassment, intimidation, and damaging reputations, are frequently employed to impede the right to freedom of expression and participation in demonstrations and open discussions on political issues. Although these infringements on fundamental democratic rights are typically associated with autocratic regimes, such practices are widespread, raising concerns about the future of technology and the potential reluctance of state apparatuses to establish adequate regulatory frameworks to prevent the misuse of these systems. Addressing the abuse of deepfake tools is imperative to protect individuals' rights to freely express themselves and participate in public life without fear of malicious manipulation or reprisal.

The fundamental *right to freedom of religion* is also threatened by the use of artificial intelligence in states that

¹⁷ Amnesty International petition “Ban the Scan”. – Amnesty International [official website]. – 2021. – URL: <https://www.amnesty.org/en/petition/ban-the-scan-petition/> (application date: 22.03.2024). - Text: electronic

¹⁸ Oladipo, G. New Yorkers in high stop-and-frisk areas subject to more facial recognition tech / G. Oladipo // The Guardian. – 2022. – 15 February. – URL: <https://www.theguardian.com/us-news/2022/feb/15/new-york-facial-recognition-stop-and-frisk-nypd> (application date: 22.03.2024). - Text: electronic

violate this right within their territories. AI tools can be employed to remove religious content from the public domain and to track and harass members of religious groups. The fear of being recognized has serious consequences, with risks to the physical health of citizens—adherents of religious teachings often face torture, arrest, and, in the worst cases, death during persecution. The use of AI systems in this context directly violates the principle of freedom of religion contained in Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights: “Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance¹⁹”.

Additionally, there is growing concern about the tendency of AI programs to exhibit discriminatory behavior. Although machine learning systems often demonstrate accuracy levels several times higher than those achievable by human operators, it is not possible to assert that they entirely eliminate the risk of erroneous judgments. In this context, the widespread misconception that AI can achieve absolute results by removing the human factor from the analytical process is highly dangerous. Even if the machine error rate is

¹⁹ Universal Declaration of Human Rights. Article 18. [Adopted by UN General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948]. - United Nations [website]. - 1948. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (date of reference: 23.03.2024). - Text: electronic.

minimal, in a system based on the statistical analysis of a vast database, thousands of users could still potentially fall victim to system miscalculations. Ignoring this nuance can lead to severe consequences, including violations of human rights. A notable example is the case of Google Photos in 2015, considered a leader in image recognition. After the service was launched for widespread use, a bug in the software classified images of people with dark skin as gorillas, highlighting the potential for AI systems to make serious and harmful errors. Since the system completely excluded operator intervention in the photo processing process, relying solely on a sophisticated machine learning model, the developers were unable to identify the exact cause of the failure, leading to several unpleasant incidents²⁰. Inevitably, this raises the question: what scale of risks should be expected if some states implement such software systems in customs and border structures to compile databases of people entering and leaving the country for comparison with databases of suspected criminals? Given the statistical volume of people crossing borders, even with a system that is 99.9 percent accurate, a 0.1 percent error rate remains. While seemingly insignificant, this figure translates to the false identification of tens of thousands

²⁰ Kayser-Bril, N. Google apologizes after its Vision AI produced racist results. / N. Kayser-Bril // Algorithm Watch. – 2015. – 8 April. – URL: <https://algorithmwatch.org/en/google-vision-racism/> (application date: 24.03.2024). – Text electronic.

of people, potentially leading to the detention of innocent individuals or the failure to apprehend actual criminals.

Additionally, significant attention has been directed towards job losses due to the increasing replacement of human labor by artificial intelligence tools. The reduction of opportunities to exercise the right to work, enshrined in Article 23 of the Universal Declaration of Human Rights, which states, “Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favorable conditions of work and to protection against unemployment²¹” has contributed to widespread unemployment. For example, in 2017, a Chinese factory producing mobile products replaced 90 percent of its workers with machines. Similarly, Adidas announced the commencement of production using robots equipped with AI, which, according to brand managers, would increase production efficiency²². Both cases involve violations of workers’ rights, which were apparently not considered in the modernization plans of the respective companies. The presence of human beings in the production chain is viewed by some producers as an obstacle to increasing profits while signifi-

²¹ Universal Declaration of Human Rights. [Adopted by UN General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948]. - United Nations [website]. - 1948. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (date of reference: 20.03.2024). - Text: electronic.

²² Andrei, M. Adidas to move activity to robot-only factories / M. Andrei // ZME Science. - 2016. - 26 May. - URL: <https://www.zmescience.com/science/news-science/adidas-robot-factories-25052016/> (application date: 27.03.2024). - Text: electronic.

cantly reducing costs. This consumerist approach to labor directly violates people's rights in favor of further "bolstering the financial elite".

The belief in the absolute objectivity of neural network models has spurred the trend of integrating AI mechanisms into justice systems. However, considering the aforementioned precedents, this cannot be regarded as an unequivocally positive application of advanced technologies. To evaluate the potential risks of implementing such systems in judicial proceedings, the Council of Europe's European Commission for the Efficient Administration of Justice (CEPEJ) has established an interdisciplinary team of experts assigned with "developing guidelines for the ethical application of algorithms within justice systems, including predictive analytics²³".

Despite the inherent risks, the application of AI mechanisms in certain national criminal justice systems has been observed in recent years. One notable example is the use of software by US courts to identify potential recidivists. This software profiles available information about an individual to assess the likelihood of reoffending. The resulting data is then

²³ Mijatović, D. Respect for human rights in the era of artificial intelligence. Human Rights Diary / D. Mijatović // Council of Europe. Comments on human rights [website]. - 2018. - 3 July. - URL: [https://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/safeguarding-human-rights-in-the-era-of-artificial-intelligence#:~:text=\(date+of+address%3A+25.03.2024\).](https://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/safeguarding-human-rights-in-the-era-of-artificial-intelligence#:~:text=(date+of+address%3A+25.03.2024).) - Text: electronic.

used by the courts to inform decisions on measures of restraint. The system is employed at various stages of the litigation, from parole and probation to sentencing in criminal cases²⁴. The use of such technology has led to an increase in discriminatory false profiling, particularly targeting black suspects as high-risk recidivists, resulting in stricter bail conditions, pretrial detention, and longer prison sentences. Furthermore, since the use of these risk assessment systems in the US is not mandated by federal or state law, detention decisions based on such mechanisms must be considered unlawful or arbitrary. This practice violates an internationally recognized right under Article 9 of the ICCPR: "Everyone has the right to personal liberty and security. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. Deprivation of liberty is permissible only on grounds and through procedures established by law²⁵". Additionally, pre-trial categorization of the accused as high or low risk of recidivism essentially at-

²⁴ Angwin, J. Machine Bias / J. Angwin, J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner // ProPublica. – 2016. – 23 May. – URL: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing> (application date: 27.03.2024). - Text: electronic.

²⁵ International Covenant on Civil and Political Rights. Article 9. [Adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966]. - United Nations [website]. - 1966. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 27.03.2024). - Text: electronic.

tributes future guilt, thereby complicating the implementation of the presumption of innocence, an indispensable feature of a fair trial²⁶.

Expert evidence indicates that judges generally lack a thorough understanding of how AI-based evaluation systems function. Despite this, many judges heavily rely on these evaluation results, perceiving the software as a completely impartial tool. This raises concerns about whether judgments based on data provided by such software can genuinely be considered fair²⁷. Questions regarding the impartiality of judgments and the application of the presumption of innocence fall within the jurisdiction of the ICCPR, Article 14, which states: “All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him or of his rights and obligations in civil proceedings, everyone is entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law [...] Anyone charged with a criminal offence shall be

²⁶ General comment no. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial [approved by UN Human Rights Committee (90th sess.: 2007; Geneva)]. – UN Digital - Text: electronic.

²⁷ The Committee of Experts on Internet Intermediaries. Algorithms and Human Rights: Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications. – Council of Europe [official website]. – 2018. – URL: <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-en-rev/16807956b5> (application date: 27.03.2024). - Text: electronic.

entitled to the presumption of innocence until proved guilty according to law²⁸”.

In summary, the current scale and rapid evolution of AI mechanisms require special attention not only from the developers of such systems but also from human rights defenders, as AI already poses a threat to several fundamental human rights. Modern, automated algorithmic decision-making systems harbor the same uncertainties as traditional statistical analysis techniques. However, the impact of AI systems on society, their rapid proliferation, insufficient control, and the blind faith in the absolute impartiality of algorithmic judgments, which lack the human qualities that typically ensure fairness and accuracy, pose a significant risk to societal stability. The current instruments that enshrine and regulate human rights at both international and national levels are no longer adequate. Fundamental normative acts in this sphere, particularly the three documents comprising the “International Bill of Human Rights”, are becoming obsolete and do not sufficiently address the challenges of a modern, digitalized society. Therefore, legislative bodies at various levels must urgently consider not only reforming existing human

²⁸ International Covenant on Civil and Political Rights. Article 9. [Adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966]. - United Nations [website]. - 1966. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (date of reference: 27.03.2024). - Text: electronic.

rights documents but also creating fundamentally new legal frameworks that address contemporary challenges.

1.2 COURTROOM CHRONICLES: AI AND HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL LEGAL PRECEDENTS

In international practice, an increasing number of court cases each year involve AI-based systems violating certain human rights provisions. Most of these cases focus on issues such as discrimination and privacy, but the scope of complaints coming to courts is not limited to these areas.

European courts handle the largest number of cases related to protecting human rights from the adverse effects of AI technologies. In 2014, the Court of Justice of the European Union addressed the problem of unauthorized personal data collection and confirmed the illegality of third-party systems interference in people's private lives, citing the European Charter of Fundamental Rights and Freedoms. This case marked the first instance where the Court established a precedent for handling cases involving AI-based systems.

In 2018, a significant case was presented to the European Court of Human Rights (ECHR) concerning the UK government's extensive use of AI programs in mass surveillance and communications interception systems. These systems ac-

cessed private correspondence and other forms of communication of individual users, employing automated tools for their analysis. After a thorough investigation that included consultations with subject matter experts, the Court delivered its ruling in 2021. The ECHR found that the implementation of such AI systems violated Article 8 of the European Convention on Human Rights, which safeguards the right to privacy, and Article 10, which protects the right to freedom of expression.

The Court's decision underscored the lack of effective measures to prevent potential human rights violations and criticized the absence of clear procedures to ensure that the surveillance measures were necessary and proportionate to their intended purposes²⁹. This judgement emphasized the urgent need for specific regulations to govern the use of surveillance technologies by law enforcement in a manner that respects fundamental human rights. In 2020, two human rights organizations, AlgorithmWatch and European Digital Rights (EDRi), specializing in monitoring human rights risks on the Internet, lodged a complaint against HireVue, a job-selection agency that utilizes facial recognition software

²⁹ Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom [ECtHR Judgment Review September 2018 No. 58170/13, 62322/14, 24960/15.]. - 2018. - 14 September. - URL: <https://european-court-help.ru/obzor-reshenii-espch-za-sen-tiabr-2018-goda/> (accessed on 01.04.2024). - Text: electronic.

powered by AI algorithms³⁰. The complaint alleged that the use of such systems contravened the General Data Protection Regulation (GDPR) and anti-discrimination laws. The facial recognition technology and other biometric data were used to make hiring decisions about potential employees without adequately informing the candidates involved³¹.

The case against HireVue remains pending before the court, and a final decision has yet to be reached. However, the court's acceptance of the complaint has instigated a broad investigation into human resources practices by data protection authorities across several EU countries. This case has highlighted concerns regarding employment discrimination exacerbated by AI systems and the pressing need for regulatory oversight in this domain. In Germany, for instance, the use of predictive analytics by employment agencies to profile and categorize jobseekers has come under scrutiny³².

³⁰ Aszodi, N. Civil society statement: we call on members of the EU Parliament to ensure the AI Act protects people and our rights / N. Aszodi // Algorithm Watch. – 2023. – 19 April. – URL: <https://algorithmwatch.org/en/civil-society-statement-ai-act-protects-people-rights/> (application date: 03.04.2024). - - Text: electronic.

³¹ Willner, K. M. Class Action Targeting Video Interview Technology Reminds Employers of Testing Risks / K. M. Willner, C. S. Murphy // Paul Hastings [website]. – 2022. – 16 February. – URL: <https://www.paulhastings.com/insights/client-alerts/class-action-targeting-video-interview-technology-reminds-employers-of#:~:text=The%20complaint%20claims%20that%20the,class%20members'%20facial%20biometric%20identifiers> (application date: 10.04.2024). - Text: electronic.

³² Lucht, M. Is your use of AI in the workplace compliant and guided by policies? / M. Lucht // Squire Patton Boggs [website]. – 2024. – 21 May. – URL:

Concerns have been raised that such profiling could lead to discriminatory practices, particularly against vulnerable groups. As a result, legal measures and reviews of domestic regulations are underway to ensure compliance with anti-discrimination laws and the protection of individuals' rights to fair and equal treatment.

An illustrative example of AI's application in Germany is the Hessendata system, which employs AI to predict potential “propensity for criminal activity” based on personal data analysis³³. Civil liberties groups have expressed concerns about privacy violations and racial profiling associated with the application of such tools. German courts have examined the system and previously demanded reforms to enhance transparency and accountability³⁴. The ongoing legal scrutiny of the system's functioning has spurred calls for stricter oversight of AI technologies in tasks that directly impact human rights.

<https://www.employmentlawworldview.com/is-your-use-of-ai-in-the-workplace-compliant-and-guided-by-policies-germany/> (application date: 10.04.2024). – Text: electronic.

³³ Hessendata and its Impact on Personal Data Protection and Privacy. – Police It [website]. – 2022. – 3 February. – URL: <https://police-it.net/hessendata-and-its-impact-on-personal-data-protection-and-privacy> (application date: 17.04.2024). – Text: electronic.

³⁴ Legislation in Hesse and Hamburg regarding automated data analysis for the prevention of criminal acts is unconstitutional [Judgment of 16 February 2023; 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20]. – Bundesverfassungsgericht [official website]. – 2023. – 16 February. – URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2023/bvg23-018.html> (application date: 17.04.2024). – Text electronic

In Canada, the use of AI in immigration and refugee decision-making has sparked significant controversy. Agencies have been utilizing AI tools to review visa applications and assist with asylum claims³⁵. Critics argue that these AI programs lack transparency and accountability, potentially leading to unfair or biased decisions that violate applicants' rights to due process and non-discrimination during the appropriate decision-making process. Public outcry and calls for greater oversight and regulation of the use of AI in migration policy have prompted the Canadian courts to address these concerns. While the issue is still under judicial review, preliminary recommendations have called for increased transparency and specific oversight mechanisms for AI programs in immigration decision-making to ensure fairness and accuracy in this domain³⁶.

In 2020, a Dutch court ruled against the government's use of an AI-based risk assessment system known as SyRI (Systemic Risk Indicator). The tool was designed to detect welfare fraud by analyzing data from various government databases. The court found that the system's checks were dis-

³⁵ Canadian Council for Refugees v. Canada (Citizenship and Immigration) [2023 SCC 17, 16.06.23]. – Can LII [website]. – 2023. – 16 July. – URL: <https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2023/2023scc17/2023scc17.html> (application date: 17.04.2024). – Text : electronic.

³⁶ Canadian Council for Refugees, et al. v. Minister of Citizenship and Immigration, et al. (2021, 2022). Case summary. – LEAF-FAEJ. – 2022. – URL: https://www.leaf.ca/case_summary/canadian-council-for-refugees-v-canada-2021/ (application date: 19.04.2024). – Text: electronic.

criminary, disproportionately targeting low-income individuals and minorities, thereby violating their rights to privacy and non-discrimination. This decision underscores the importance of ensuring that AI systems do not perpetuate or exacerbate social inequalities, aligning with both national laws and the European Convention on Human Rights³⁷. In its judgment, the Dutch court underscored the lack of transparency and accountability in the SyRI system, emphasizing the risks associated with automated decision-making systems that disproportionately impact marginalized groups.

Legal scrutiny of AI-based predictive tools is also prominent in the United States, where such systems are widely utilized. In particular, PredPol³⁸, an AI system used to predict criminal activity and maintaining public order has faced significant criticism for exhibiting racial bias in its results³⁹. Numerous lawsuits and civil rights complaints have been filed, with human rights activists arguing that the program violates the 14th Amendment of the US Constitution by

³⁷ Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. – IAPP [website]. – 2021. – 23 September. – URL: <https://iapp.org/news/a/digital-welfare-fraud-detection-and-the-dutch-syri-judgment> (application date: 19.04.2024). – Text electronic.

³⁸ Crime and prediction. - Fundamental systems of analysis [website]. - 2020. - 24 April. - URL: <https://fsa3d.com/2020/04/24/crime-prediction-solutions-19/> (accessed 19.04.2024). - Text: electronic.

³⁹ Erickson, D. PredPol: A Case of Mistaken Identity / D. Erickson // Santa Cruz Works. – 2020. 2 July. – URL: <https://www.santacruzworks.org/news/the-mistaken-identity-of-predpol> (application date: 19.04.2024). – Text: electronic.

disproportionately targeting minority communities, thus infringing on their right to equal protection under the law. There is an ongoing effort to have the system declared unconstitutional, which could result in its complete prohibition.

In Brazil, the use of facial recognition technology in public surveillance systems, such as those deployed during the Rio de Janeiro Carnival⁴⁰, has sparked considerable controversy as with all the previously mentioned cases. Human rights organizations have taken legal action, asserting that the pervasive use of these technologies violates citizens' rights to privacy and freedom of movement. The primary concern is that without impartial regulatory oversight, facial recognition mechanisms could facilitate unlawful tracking of individuals, including political dissidents⁴¹, thereby restricting freedom of expression and assembly. The preliminary rulings resulting from these lawsuits have called for stricter regulations governing the use of artificial intelligence in public surveillance

⁴⁰ Mesquita, C. E. Facial recognition and public security in the city of Rio de Janeiro: a critical analysis in the perspective of federative competences and fundamental rights / C. E. Mesquita, C. S. de Teffe // IUS Publicum. – 2022. https://www.researchgate.net/publication/361228313_FACIAL_RECOGNITION_AND_PUBLIC_SECURITY_IN_THE_CITY_OF_RIO_DE_JANEIRO_A_CRITICAL_ANALYSIS_IN_THE_PERSPECTIVE_OF_FEDERATIVE_COMPETENCES_AND_FUNDAMENTAL_RIGHTS_Eleonora_MESQUITA_CEIA_-Chiara_SPADACCINI_D (application date: 20.04.2024). – Text: electronic.

⁴¹ Coelho, L. Brazil turns facial recognition on rioters despite racism fears / L. Coelho // Reuters. – 2023. – 12 January. – URL: <https://www.reuters.com/article/idUSL8N33311N/> (application date: 23.04.2024). – Text: electronic.

and enhanced oversight to prevent the misuse of facial recognition technology. A parallel issue emerged in South Korea, where civil rights activists filed a lawsuit in 2020 against the installation of AI-enabled surveillance systems in Seongnam City. They argued that such systems violated privacy rights and could lead to discrimination and abuse by law enforcement officials⁴². The court ordered a halt to the expansion of the AI-based tracking program until a comprehensive review of privacy and civil liberties concerns could be conducted.

On the other side of the world, in Australia, the government's use of an automated debt collection system known as Robo-Debt⁴³ has also garnered significant attention. A legal challenge to the legitimacy of the program was initiated in response to public concern. The review revealed flaws in the algorithm used to identify overpayments of social security benefits, which led to erroneous notifications of large debts

⁴² Seongnam City, Korea's first Corona 19 response 'Artificial Intelligence Care Call Service'. – Smart City Korea. – 2020. – 9 March. – URL: <https://smartcity.go.kr/en/2020/03/09/%EC%84%B1%EB%82%A8%EC%8B%9C-%EA%B5%AD%EB%82%B4-%EC%B5%9C%EC%B4%88-%EC%BD%94%EB%A1%9C%EB%82%9819-%EB%8C%80%EC%9D%91-%EC%9D%B8%EA%B3%B5%EC%A7%80%EB%8A%A5-%EC%BC%80%EC%96%B4%EC%BD%9C-%EC%84%9C/> (application date: 23.04.2024). – Text: electronic.

⁴³ Burton, T. Robo-debt is a case study in bad government and public service failure / T. Burton // Financial review. – 2023. – 9 March. – URL: <https://www.afr.com/politics/federal/robo-debt-is-a-case-study-in-bad-government-and-public-service-failure-20230309-p5cqob> (application date: 25.04.2024). – Text: electronic.

to several thousand welfare recipients⁴⁴. In 2019, the Federal Court of Australia ruled that the use of the Robo-Debt system was unlawful⁴⁵. It found that the system not only made calculation errors but also placed the burden of proving innocence on the, on the “debtors”, innocent recipients were required to prove that no non-existent debts were actually due, thereby violating their rights to proper process and fairness. A class action lawsuit against the Robo-Debt system culminated in the Australian Government agreeing to pay substantial compensation and issue an apology to the affected individuals.

In 2020, a significant controversy regarding the use of artificial intelligence emerged in the United Kingdom. Due to the cancellation of final exams as a result of the COVID-19 pandemic, a decision was made to assign final grades based on a machine-learning algorithm analyzing data accumulated over the students' educational careers. The algorithm, which processed extensive student records, ended up disproportionately downgrading students from low-income and disadvantaged backgrounds. This decision triggered

⁴⁴ Roughly 443,000 Australians received false Robodebt notices. – ABC News Australia. – 2023. – 8 July. – URL: <https://www.abc.net.au/news/2023-07-08/robodebt-case-studies/102577632> (application date: 25.04.2024). – Text: electronic.

⁴⁵ Carney, T. Unraveling Robodebt: Legal Failures, Impact on Vulnerable Communities and Future Reforms / T. Carney // The University of Sydney [official website]. – 2023. – 13 December. – URL: <https://www.syd-ney.edu.au/law/news-and-events/news/2023/12/13/unraveling-robodebt-legal-failures-impacts.html> (application date: 25.04.2024). – Text: electronic.

widespread media coverage and public outcry, with allegations of bias and injustice levied against the use of AI in education⁴⁶. The backlash led to petitions and legal actions, compelling the government to abandon the use of the algorithm.

The incident underscored the risk that AI systems, often anticipated to be impartial, can exacerbate societal inequalities. It highlighted the urgent need for oversight in the deployment of such technologies in day-to-day sensitive areas⁴⁷. Similarly, the integration of AI systems into public administration in France, particularly in sectors like school placement and social benefits allocation, has faced legal challenges. The French data protection authority, CNIL, has conducted investigations into several cases where automated systems potentially infringed upon individual rights as outlined by national and EU data protection regulations. These investigations primarily addressed concerns regarding the transparency and accountability of AI systems, as well as potential discriminatory impacts on certain demographic groups. As a result of these inquiries, CNIL mandated that Clearview AI, the company responsible for developing and

⁴⁶ Kolkman, D. What the world can learn from the UK's A-level grading fiasco / D. Kolkman // LSE. – 2020. – 26 August. – URL: <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2020/08/26/fk-the-algorithm-what-the-world-can-learn-from-the-uks-a-level-grading-fiasco/> (application date: 29.04.2024). – Text: electronic.

⁴⁷ Walsh, B. How an AI grading system ignited a national controversy in the U.K. / B. Walsh // Axios. – 2020. – 19 August. – URL: <https://www.axios.com/2020/08/19/england-exams-algorithm-grading> (application date: 29.04.2024). – Text: electronic.

deploying AI tools within public systems, cease the processing of data related to French citizens and delete all previously collected data⁴⁸. This enforcement action followed the identification of multiple privacy violations.

In India, artificial intelligence is employed by the Aadhar biometric identification system to evaluate citizens' eligibility for various social services. At the time of the program's implementation, critics contended that such mechanisms directly violated privacy rights and posed a significant risk of excluding marginalized communities from accessing essential services. This concern is particularly pertinent in the context of Indian society, which continues to grapple with the challenges of eradicating the caste system⁴⁹. The Supreme Court of India has determined that the Aadhar biometric identification system does not violate the constitutional provisions of India. However, the Court has imposed several restrictions to safeguard privacy and prevent potential misuse. Specifically, it prohibited the collection of biometric data through bank transactions and mobile phone data. Addition-

⁴⁸ Facial recognition: 20 million euros penalty against CLEARVIEW AI. – CNIL. – 2022. 20 October. – URL: <https://www.cnil.fr/en/facial-recognition-20-million-euros-penalty-against-clearview-ai> (application date: 29.04.2024). - Text: electronic.

⁴⁹ Khera, R. The Different Ways in Which Aadhaar Infringes on Privacy / R. Khera // The Wire. – 2017. – 19 July. – URL: <https://thewire.in/government/privacy-aadhaar-supreme-court> (application date: 29.04.2024). – Text: electronic.

ally, the Court emphasized the necessity for stringent safeguards by system operators to mitigate risks of malicious use⁵⁰.

The case studies presented by the courts on human rights violations and freedoms resulting from the introduction of artificial intelligence-based systems into everyday life highlight the widespread impact of such technologies on fundamental rights. These cases also illustrate the growing tension in protecting these rights from the harmful impacts of technological innovations. The global recognition by courts of the potential human rights risks associated with AI underscores the urgent need to develop and enhance regulatory frameworks. As machine learning tools and algorithms become increasingly sophisticated, it is imperative to bolster legal and oversight mechanisms to ensure responsible and ethical AI deployment. Notably, most legal actions concerning AI-related human rights violations have resulted in decisions to either ban or restrict the use of technologies that pose significant risks.

Despite the innovative nature of artificial intelligence, courts have utilized a range of established normative tools—

⁵⁰ Suraksha, P. Aadhaar vetting by private entities against Supreme Court ruling: Experts / P. Suraksha // The Economic Times. – 2023. – 26 April. – URL: <https://economictimes.indiatimes.com/tech/technology/aadhaar-vetting-by-private-entities-against-supreme-court-ruling-experts/articleshow/99769150.cms?from=mdr> (application date: 29.04.2024).- Text: electronic.

both foundational and emerging—to address human rights violations attributed to AI systems.

1.3 “IMPLEMENTING NORMATIVE FRAMEWORKS TO PROTECT HUMAN RIGHTS FROM AI-INDUCED HARMS”

Human rights are universally recognized and binding across the global community, as enshrined in international normative frameworks. These rights are protected by a complex system of regional, international, and national institutions and organizations that develop and apply legal standards to address the challenges posed by evolving technologies, including AI. While these mechanisms are foundational, they have not yet evolved sufficiently to fully address the rapid pace of digital advancements. Nevertheless, ongoing efforts have led to notable improvements in safeguarding human rights against technological harms.

The increasing integration of AI into daily life has underscored the necessity for a robust regulatory framework. To effectively monitor and enforce human rights protections against the detrimental impacts of technological innovations, a comprehensive and adaptable regulatory approach is imperative.

The current regulatory mechanisms are proving inadequate for swiftly addressing new and evolving forms of rights

violations that AI technologies can cause. These violations often involve scenarios and impacts that were not previously foreseen or codified in existing legal frameworks, such as those outlined in the International Bill of Human Rights.

It is increasingly evident that the development of a modernized normative framework for human rights is crucial for effectively addressing the social challenges posed by AI technologies. Such a framework would not only tackle existing issues but also serve as a proactive measure to prevent future problems.

To this end, establishing a well-coordinated and updated regulatory regime that directly addresses the implications of technological advancements is essential. Adopting a human rights-based approach to this new regime will refine, update, and reinforce fundamental human values in the face of emerging technological challenges. To ensure the effective protection of human rights in the contemporary context, it is imperative to identify and implement key regulatory measures promptly. Efforts to develop such mechanisms are already underway.

Specialized organizations that convene experts in the fields of AI and legislation are being established at both international and national levels to address the potential risks associated with the widespread deployment of AI technologies. For instance, the Singapore Advisory Council on the Ethical Use of Artificial Intelligence and Databases and the Special Committee on Artificial Intelligence appointed by the House

of Lords in the United Kingdom exemplify these state mechanisms aimed at scrutinizing AI's potential risks.

The European Union is also actively engaged in this domain. Its approach to AI governance encompasses technological, ethical, legal, and socio-economic dimensions, with the goal of fostering a digital single market and advancing European research⁵¹. The EU is currently advancing several projects designed to address the diverse impacts of AI, reflecting its commitment to developing comprehensive regulatory frameworks in this area. To enhance EU citizens' trust in AI-based systems, several foundational documents have been established. These include *Regulation (EU) 679/2016, known as the General Data Protection Regulation (GDPR)*, the "*White Paper on Artificial Intelligence*" (2020), and the "*Ethical Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence*."

The Ethical Guidelines outline seven essential characteristics that an AI system must possess to be considered trustworthy and safe for the protection of fundamental rights and freedoms. These characteristics emphasize legality, ethical conduct, and reliability from both technical and social perspectives. The Guidelines reflect the EU's commitment to an AI approach that upholds fundamental human rights and in-

⁵¹ A European Approach to Artificial Intelligence. – European Institute of Innovation and Technology. – 2021. – 24 September. – URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence> (application date: 05.05.2024). – Text: electronic.

corporate principles impacted by technological advancements, such as human dignity, the rule of law, equality, and non-discrimination⁵².

In March 2024, the European Union advanced its leadership in AI regulation with the introduction of a landmark piece of legislation, marking the first comprehensive regulatory instrument in this domain. This new framework aims to foster the ethical development of AI systems while upholding fundamental rights and values, thereby enhancing user trust in AI technologies.

The legislation establishes a clear set of rules and standards for the development and deployment of AI systems, emphasizing transparency, fairness, and accountability. It also incorporates mechanisms for human oversight. A central focus of the law is the protection of fundamental rights, including privacy, non-discrimination, and data protection. Notably, the legislation introduces a “risk assessment” approach, which evaluates AI systems based on their potential risks, ensuring that machine learning applications adhere to stringent regulatory criteria. Under the new European AI legislation, AI systems will be classified into four primary categories based on their assessed risk level before they are per-

⁵² Ethics Guidelines for Trustworthy AI. – European Commission [official website]. – 2019. – URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (application date: 05.05.2024). – Text: electronic.

mitted for public use: unacceptably high risk, high risk, limited risk, and minimal risk. Systems categorized as “high risk”, which typically include applications in healthcare, critical infrastructure, and law enforcement, will be subject to stringent regulatory requirements and oversight. Those classified as “unacceptably high risk” will be outright banned due to their potential to pose significant threats to public safety and rights.

The legislation mandates that AI systems incorporate mechanisms for human oversight, particularly in high-risk contexts where machine-generated decisions could have profound impacts on individual rights and welfare. The requirement for human intervention aims to ensure that critical decisions are not solely reliant on automated processes.

Additionally, the Act establishes enforcement mechanisms and penalties for non-compliance, which include substantial fines and potential bans on the deployment of high-risk or threatening AI systems.

These measures are designed to ensure adherence to regulatory standards and to mitigate the risks associated with AI technologies. The EU AI Regulation has emerged as a model for similar regulatory efforts globally. In Brazil⁵³ and

⁵³ Hilliard, A. How is Brazil Leading South America’s AI Legislation Efforts? / A. Hilliard // Holistic AI. – 2023. – 20 November. – URL: <https://www.holisticai.com/blog/brazil-ai-legislation-proposals#:~:text=Brazil's%20Bill%20No.,-872&text=872%20out->

Canada⁵⁴, legislative processes are underway to develop their own AI regulations. Although these laws have not yet been enacted, it is apparent that their drafters are drawing inspiration from the EU framework. Their primary objective is to establish a comprehensive, cross-sectoral, risk assessment-based regulatory approach that aims to mitigate the adverse effects of AI and foster responsible and ethical approach to technological innovation.

The EU's emphasis on integrating human rights considerations into AI regulation is further supported by the involvement of Amnesty International in a coalition of civil society organizations under the European Digital Rights (EDRI) umbrella. As part of the initiatives, Amnesty International has consistently provided reports to European legislators highlighting human rights concerns associated with AI technologies. These reports advocate for the creation of a regulatory framework that not only addresses the potential harms of AI

lines%20the%20necessary%20foundations,Protecting%20privacy%20and%20personal%20data (application date: 12.04.2024). – Text: electronic.

⁵⁴ The Artificial Intelligence and Data Act (AIDA), Companion document. – Government of Canada [official website]. – 2022. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/artificial-intelligence-and-data-act-aida-companion-document> (application date: 11.04.2024). – Text: electronic.

but also upholds and advances human rights within the European Union⁵⁵.

Amnesty International representatives have assessed the EU Council's progress in AI regulation and expressed that the forthcoming AI law will not hinder societal advancement. Instead, it will enable EU legislators to address and curtail the use of discriminatory AI systems that contravene the humanitarian values outlined in the Charter of Fundamental Rights⁵⁶. Amnesty International advocates for a ban on AI systems that disproportionately impact marginalized groups, including migrants and refugees. These technologies often profile individuals and communities, predicting criminal activity or identifying potential security threats, which can result in the denial of asylum rights. The organization urges EU lawmakers to seize this opportunity to prohibit certain AI practices and safeguard the rights of migrants, refugees, and asylum seekers from the detrimental effects of AI⁵⁷. In providing expert commentary on AI regulation, Amnesty International's representative emphasized “the urgent need to prohibit mass

⁵⁵ EU: European Union must protect human rights in upcoming AI Act vote. – Amnesty International. – 2023. – URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/04/eu-european-union-must-protect-human-rights-in-upcoming-ai-act-vote/> (application date: 11.04.2024). – Text: electronic.

⁵⁶ Open letter to the rapporteurs on the EU Artificial Intelligence regulation (AI Act) to ensure protection of rights of migrants, asylum seekers and refugees Act. – Amnesty International. – 2022. – 26 April. – URL: <https://www.amnesty.eu/news/the-eu-must-respect-human-rights-of-migrants-in-the-ai-act/> (application date: 17.04.2024). – Text: electronic.

⁵⁷ Ibid.

surveillance technologies, including both retrospective and real-time biometric identification tools”. The representative also advocated for “the exclusion of discriminatory social scoring systems from the proposed legislation, which currently impede access to essential public and private services, such as child support and educational benefits”⁵⁸.

Similarly, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has articulated its regulatory vision based on the respect for fundamental human rights in the 2019 OECD Council Recommendations on Artificial Intelligence⁵⁹. These principles, generated by the organization, emphasize that AI development should adhere to three primary guidelines: alignment with sustainable development principles, enhancement of human quality of life and overall planet improvement, and adherence to humanitarian values. The OECD stresses that AI technologies must be developed within the framework of the supremacy of the rule of law, ensuring maximum transparency to enable public scrutiny and accountability in AI's impact on human rights⁶⁰. OECD

⁵⁸ Ethical AI principles won't solve a human rights crisis. – Amnesty International. – 2019. – URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2019/06/ethical-ai-principles-wont-solve-a-human-rights-crisis/> (application date: 17.04.2024). – Text: electronic.

⁵⁹ OECD Principles on AI. – OECD [official website]. – 2019. – URL: <https://www.oecd.org/going-digital/ai/principles/> (application date: 18.04.2024). – Text: electronic.

⁶⁰ Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. – OECD Legal Instruments. – 2019. – URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> (application date: 18.04.2024). – Text: electronic.

experts highlight the necessity of a balanced approach to AI development, stressing that fostering greater public trust in AI systems requires a stable political environment, particularly at the regional level. This stability is crucial for ensuring that all AI mechanisms align with humanistic ideals. Additionally, entities responsible for deploying or operating AI systems must be held accountable to society for the proper functioning of these technologies. These principles form the foundation of AI governance as outlined by the OECD.

In addition to the EU and the OECD, other international efforts to regulate AI include the principles of AI functioning established at the G20 Ministerial Meeting on Trade and the Digital Economy in June 2019. In 2018, the Nordic and Baltic countries collectively issued a Declaration on Artificial Intelligence in the North Baltic Sea Region, with Denmark, Estonia, Finland, the Faroe Islands, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Sweden, and the Åland Islands endorsing the document.

The issue of safeguarding human rights amidst rapid advancements in artificial intelligence was also highlighted in the Special Report by the World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, released by UNESCO in September 2017. Additionally, the Centre for AI and Robotics in The Hague, established by the United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute in collaboration with the Government of the Netherlands in September 2017, is addressing these concerns comprehensively.

In the United States, initial steps towards AI regulation were taken with the announcement of an AI Bill of Rights in October 2022. While the draft Bill does not propose legally binding provisions, it parallels the EU White Paper by articulating the U.S. leadership's vision for shaping a national approach to AI systems. However, it's important that the draft AI Bill of Rights in the United States signals a shift away from a primary focus on privacy and anti-discrimination issues, emphasizing a broader regulatory scope. If enacted, the draft law would address a range of concerns, including the rights to protection from unsafe and ineffective AI systems, as well as the right to notifications and explanations regarding algorithmic decisions that impact citizens' lives⁶¹.

The draft introduces the concept of “unsafe and ineffective AI systems”, which aims to safeguard citizens from AI technologies that present security risks, such as those used for harassment by “stalkers”. Additionally, the principle of “notice and explanation” mandates that individuals affected by AI decisions receive a comprehensive and timely rationale for these decisions. This allows them to understand the decision-making process and provides the opportunity to challenge these automated decisions through an appeals litigation. This principle is intended to ensure transparency in the

⁶¹ Blueprint for an AI Bill of Rights. – White House [official website]. – 2023. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Blueprint-for-an-AI-Bill-of-Rights.pdf> (application date: 18.04.2024). – Text: electronic.

decision-making process and provide a mechanism for individuals to challenge automated decisions, thereby reinforcing the right to due process. This right is safeguarded not only by the U.S. Constitution but also by the International Bill of Human Rights.

Recommendations regarding the human rights implications of AI technologies are frequently issued by non-governmental organizations and research institutions. These reports offer critical insights and analyses, raise awareness of emerging issues, and advocate for policies and practices that safeguard individual rights and freedoms in the digital era. A notable example is the Montreal Declaration on Responsible AI Development, created by the Institute for the Ethics of Artificial Intelligence. This declaration outlines ethical guidelines for the development and deployment of AI systems, underscoring the importance of fairness, accountability, and transparency. It also addresses the need to mitigate risks related to bias, discrimination, and harm to human rights and dignity⁶².

The United Nations plays a pivotal role in addressing the human rights dimensions of AI through various initiatives, reports, and mechanisms. Notably, the UN has appointed a Special Rapporteur on the implications of AI for human

⁶² Bengio, Y. The Montréal Declaration: Why we must develop AI responsibly / Y. Bengio // The Conversation. – 2018. – 5 December. – URL: <https://theconversation.com/the-montreal-declaration-why-we-must-develop-ai-responsibly-108154> (application date: 05.04.2024). – Text: electronic.

rights, an independent expert designated by the UN Human Rights Council to examine the global impact of AI technologies on human rights. At the initiative of the Secretary-General, the United Nations has established a High-Level Panel on Digital Cooperation, comprising representatives from various states, industry leaders, civil society activists, and technical experts. This group is tasked with fostering global dialogue and collaboration on digital technologies, and developing recommendations for the integration of AI systems into daily life while adhering to ethical standards and fundamental human rights. The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs is also investigating the potential applications of AI to enhance humanitarian responses while upholding human rights standards. While AI has the potential to improve the efficiency of humanitarian efforts, its deployment must not compromise the respect for human rights, freedoms, and dignity.

Considering the reviewed initiatives in AI regulation, it is evident that the foundational work required to establish a robust regulatory framework for protecting human rights from the impacts of AI systems is still forthcoming. Current policy documents do not adequately address the full spectrum of risks associated with the implementation of algorithmic systems in public life. Instead, it can be inferred that current discussions are primarily aimed at demonstrating an awareness of the issues and the necessity for solutions, rather

than establishing a practical regulatory system. The effectiveness of current efforts in this domain is limited, with states and individual expert groups largely focused on developing strategies for AI advancement. Nonetheless, these efforts may lay the groundwork for future body of legislative initiatives.

In the absence of a well-defined regulatory framework and the pressing need to address negative precedents involving AI systems, it is prudent to adhere to implicit principles that prioritize human rights, even when such issues are not explicitly covered by existing normative acts. Specifically, in jurisdictions where data protection legislation is lacking, government officials should implement technology-neutral measures to mitigate the human rights impacts of AI technologies. Similarly, in regions where regulatory frameworks are established, enforcement mechanisms must be adapted to keep pace with the rapid evolution of AI technologies. As artificial intelligence progresses at an unprecedented rate, it is crucial that the protection of individual rights and freedoms remains a priority and is not compromised in the pursuit of technological advancement.

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE VIA PRECEDENTES JUDICIAIS: UMA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Alexandre Barreiros de Carvalho Fonseca¹

Resumo: O presente artigo pretende analisar como o sistema de precedentes judiciais tem gradualmente substituído o procedimento do controle difuso de constitucionalidade, configurando uma significativa mutação constitucional no ordenamento jurídico. A metodologia da pesquisa compreenderá o método bibliográfico, mediante a análise de leitura especializada (livros, ensaios, artigos jurídicos) e documentos oficiais. Concomitantemente, será adotado o método de procedimento hipotético-dedutivo com a finalidade de aferir a existência de uma mutação constitucional provocada pela inserção do sistema de precedentes judiciais no âmbito do controle difuso de constitucionalidade. Tradicionalmente restrito às partes e dependente do Senado para conceder efeito erga omnes, o controle difuso, via precedentes, agora opera como uma mutação constitucional de grande valia democrática. Essa mudança é crucial, especialmente quando o Poder Legislativo se mostra inerte em corrigir atos que, embora alinhados a morais majoritárias, violam os direitos fundamentais. Um exemplo paradigmático é o julgamento do Recurso Extraordinário n. 878/694/MG, onde o Supremo Tribunal Federal declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1.790 do Código Civil de 2002, estabelecendo o Tema 809 e modulando os efeitos da decisão. Apesar de não possuir eficácia erga omnes plena, o precedente judicial, ao vincular outros órgãos do Judiciário, garante a efetividade dos direitos fundamentais, superando a morosidade legislativa. O texto ressalta que essa atuação da Suprema Corte, ao proteger grupos marginalizados, reforça a dignidade da pessoa humana e a democracia, incentivando o questionamento das decisões judiciais e combatendo a ideologização da supremacia judicial.

¹ Doutorando do curso de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador. Mestre em Filosofia Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito do Estado pela Faculdade Baiana de Direito. Graduado em Filosofia pela Universidade Federal da Bahia. Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (Ucsal). Professor da Universidade Católica do Salvador. Analista Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. E-mail: alexandre.fonseca@pro.ucsal.br.

Palavras chave: Controle difuso de constitucionalidade; precedentes judiciais; efeito erga omnes; direitos fundamentais.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a analisar a crescente intersecção entre o controle difuso de constitucionalidade e o sistema de precedentes judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. Tradicionalmente, o controle difuso, que permite a qualquer juiz ou tribunal declarar a inconstitucionalidade de uma norma em um caso concreto, limitava seus efeitos às partes envolvidas. Contudo, a evolução jurisprudencial, notadamente com a inserção e valorização dos precedentes, tem alterado gradualmente esse cenário, configurando o que se denomina uma significativa mutação constitucional.

Nesse sentido, a pesquisa abordará como essa dinâmica tem levado a substituição, em certa medida, do procedimento clássico do controle difuso, conferindo às decisões um alcance que transcende os limites tradicionais, mesmo sem a intervenção do Senado Federal, como previsto no art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

Outrossim, será explorado o papel do Supremo Tribunal Federal nesse processo, especialmente por meio de julgamentos paradigmáticos como o Recurso Extraordinário n. 878.694/MG, que ilustra a capacidade da Corte de inovar e garantir efetividade dos direitos fundamentais frente à inércia legislativa e a posições morais majoritárias discriminatórias.

Por fim, o estudo utilizará uma abordagem que combina o método bibliográfico, através da análise de leitura especializada e documentos oficiais, com o método hipotético-dedutivo para aferir a existência e as implicações dessa mutação constitucional. O objetivo é compreender como a supremacia judicial, quando exercida de forma a superar omissões legislativas e a proteger direitos humanos, pode se afastar de vieses políticos e assegurar uma justiça imparcial, apesar dos debates sobre a legitimidade da intervenção judicial em questões de grande relevância social.

2 CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade emerge da primazia das normas constitucionais, pressupondo que as demais normas do sistema jurídico devem ser elaboradas em estrita observância aos preceitos formais e materiais estabelecidos pela Constituição. A inobservância desses requisitos gera incompatibilidade, demandando, em virtude do princípio da força normativa da Constituição, a atuação de um órgão dotado de competência para declarar tal inconstitucionalidade e a consequente invalidade da norma infraconstitucional. Consiste, portanto, em um exame de compatibilidade vertical entre as normas, no qual se verifica a validade material das disposições infraconstitucionais em relação ao texto constitucional. A sanção de invalidade é essencial, pois de

nada valeria o reconhecimento da incompatibilidade sem a sua extirpação do mundo jurídico, geralmente com efeito extunc, dada a sua nulidade originária. (Santos, 2023).

O controle de constitucionalidade de leis teve sua gênese nos Estados Unidos da América, após a promulgação da Constituição de 1787. Essa Carta Magna, ao instituir um sistema jurídico presidencialista, abriu caminho para que o Poder Judiciário controlasse a legalidade e a constitucionalidade das normas e atos governamentais, mesmo sem a existência de previsão constitucional expressa que o autorizasse a verificar a validade e eficácia dos atos dos demais poderes (Alvim; Leite; Streck, 2018).

O controle de constitucionalidade difuso norte-americano foi estabelecido em 1803, com o *leading case Marbury v. Madison*². Nesse julgamento, a Suprema Corte dos

² “Nas eleições realizadas no final de 1800, nos Estados Unidos, o presidente John Adams e seus aliados federalistas foram derrotados pela oposição republicana, tanto para o Legislativo como para o Executivo. Thomas Jefferson viria a ser o novo Presidente. No apagar das luzes de seu governo, John Adams e o Congresso, no qual os federalistas ainda detinham maioria, articularam-se para conservar sua influência política através do Poder Judiciário. Assim, em 13 de fevereiro de 1801, fizeram aprovar uma lei de reorganização do judiciário federal, por via da qual, dentre outras providências: a) reduzia-se o número de Ministros da Suprema Corte, para impedir uma nova nomeação pelo Presidente que entrava; b) criavam-se dezesseis novos cargos de juiz federal, todos preenchidos com federalistas aliados do Presidente derrotado. Logo à frente, em 27 de fevereiro de 1801, uma nova lei autorizou o Presidente a nomear quarenta e dois juízes de paz, tendo os nomes indicados sido confirmados pelo Senado em 3 de março, véspera da posse de Thomas Jefferson. John Adams, assim, assinou os atos de investidura dos novos juízes no

Estados Unidos, por meio do Juiz Marshall, firmou o entendimento de que, em caso de conflito entre normas, aquela de status constitucional, superior hierarquicamente, deveria ponderar em detrimento da norma de natureza inferior. Desse modo, materializou-se o sistema de Judicial Review, que, por meio de um precedente fundamental, habilitou o

último dia de governo, ficando seu Secretário de Estado, John Marshall, encarregado de entregá-los aos nomeados. Cabe o registro de que o próprio Marshall havia sido indicado pelo Presidente que saía para ocupar o cargo de Presidente da Suprema Corte. E, embora seu nome tivesse sido aprovado pelo Senado e ele já tivesse prestado compromisso desde 4 de fevereiro de 1801, permaneceu no cargo de Secretário de Estado até o último dia do mandato de Adams. Pois bem: tendo um único dia para entregar os atos de investidura a todos os novos juízes de paz, Marshall não teve tempo de concluir a tarefa antes de encerrar o governo, e alguns dos nomeados ficaram sem recebê-los. Thomas Jefferson tomou posse, e seu Secretário de Estado, James Madison, seguindo orientação do Presidente, recusou-se a entregar os atos de investidura àqueles que não haviam recebido. Entre os juízes de paz nomeados e não empossados estava William Marbury, que propôs ação judicial (*writ of mandamus*), em dezembro de 1801, para ver reconhecido seu direito ao cargo. O pedido foi formulado com base em uma lei de 1789, que havia atribuído à Suprema Corte competência originária para processar e julgar ações daquela natureza. A corte designou a sessão de 1802 para apreciar o caso. Sucede, contudo, que o Congresso, já agora de maioria republicana, veio a revogar a lei de reorganização do Judiciário federal, extinguindo os cargos que haviam sido criados e destituindo seus ocupantes. Para impedir questionamentos a essa decisão perante a Suprema Corte, o Congresso suprimiu a sessão da Corte em 1802, deixando-a sem se reunir de dezembro de 1801 até fevereiro de 1803. Esse quadro era agravado por outros elementos de tensão, dentre os quais é possível destacar dois: a) Thomas Jefferson não considerava legítima qualquer decisão da Corte que ordenasse o governo a entrega dos atos de investidura, e sinalizava que não iria cumpri-la; b) a partir do início de 1802, a Câmara deflagrou processo de impeachment de um juiz federalista, em uma ação política que ameaçava estender-se até os Ministros da Suprema Corte. Foi nesse ambiente politicamente hostil e de paixões exacerbadas que a Suprema Corte se reuniu em 1803 para julgar *Marbury v. Madison*, sem antever que faria história e que este se tornaria o mais célebre caso constitucional de todos os tempos” (Barroso, 2012, p. 25-32).

Poder Judiciário a exercer controle revisional e invalidar atos tanto do Poder Executivo quanto leis que divergissem da Constituição. Isso firmou o axioma da supremacia da lei constitucional em relação às leis ou atos normativos infra-constitucionais. Notavelmente, no *leading case*, a Suprema Corte americana, em uma decisão histórica, declarou a invalidade de um ato com status de lei federal, delimitando a competência legislativa pelo dogma da supremacia constitucional (Alvim; Leite; Streck, 2018).

Não obstante o *leading case* norte americano de 1803, a Constituição do Império de 1824 não internalizou o instituto do controle de constitucionalidade a ser exercido pelo Poder Judiciário no Brasil. Tal realidade deve-se à influência de cunho francês e uma concepção rígida de separação dos poderes, que outorgou ao Poder Legislativo a prerrogativa de produção, suspensão e revogação normativa, incumbindo-o da custódia constitucional. Outrossim, a instituição do Poder Moderador conferiu ao Imperador a função primordial de assegurar a independência, o equilíbrio e a harmonia entre os poderes (Fernandes, 2022).

A influência da Constituição norte-americana – país onde já se praticava o controle difuso de constitucionalidade – é evidente na Constituição brasileira de 1891. Dessa forma, é a partir de 1891 que o Brasil adota constitucionalmente o controle difuso de constitucionalidade, manifestado pela via da exceção, em um formato típico da matriz americana (Fernandes, 2022).

Apesar de preservar o controle difuso, a Constituição de 1934 trouxe significativas novidades para o sistema de constitucionalidade brasileiro. Foram instituídos o controle difuso com cláusula de reserva de plenário e a atuação do Senado Federal. Adicionalmente, consolidou-se, para grande parte da doutrina, o controle concentrado, por meio da então chamada representação interventiva – que corresponde à atual ADI interventiva. Com isso, a Constituição de 1934 não só renovou o controle difuso, mas também previu a declaração de inconstitucionalidade com o intuito de evitar intervenção federal, estabelecendo a representação interventiva, a ser proposta pelo Procurador Geral da República em face da contrariedade a determinados princípios constitucionais (Fernandes, 2022).

Com a Constituição de 1988, o controle de constitucionalidade no Brasil foi substancialmente aprimorado. Preserva-se o caráter, em geral, repressivo e misto do controle judicial, que continua a contemplar o controle difuso (com a clássica reserva de plenário e a intervenção do Senado Federal). No entanto, o controle concentrado experimentou uma significativa ampliação, seja pela inclusão de novas ações, seja pela vasta expansão do rol de legitimados ativos, quebrando o monopólio anteriormente detido pelo Procurador Geral da República para o ajuizamento das ações diretas de constitucionalidade (Fernandes, 2022).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 configurou o controle difuso de constitucionalidade como um controle incidental, passível de provocação por qualquer das partes litigantes, no curso de um caso concreto em apreciação pelo Poder Judiciário. Sua essencialidade reside em sua natureza incidental e não principal, dado que é realizado no transcorrer da demanda, por meio de exceção ou defesa, com um escopo prejudicial ao pleito principal. Assim, em uma ação cujo objeto primário difere, o controle de constitucionalidade difuso emerge como um fundamento do pedido, demandando julgamento incidental em caráter prejudicial, por possuir o condão de interferir no desfecho da lide, conquanto não se configure como seu objetivo primário, mas sim como uma de suas causas de pedir (Santos, 2023).

Já os efeitos temporais das decisões no controle judicial difuso de constitucionalidade são, classicamente, *ex tunc*. Isso implica que a declaração de inconstitucionalidade de um ato do Poder Público, em regra, produz efeitos retroativos à sua edição, anulando-o desde o momento de sua criação. A base dessa compreensão é a nulidade absoluta do ato produzido em desconformidade constitucional, tido como “natimorto”. Tal entendimento foi incorporado ao direito brasileiro a partir da doutrina da *judicial review* dos Estados Unidos, fundamentada no icônico caso *Marbury vs. Madison* (Santos, 2023).

Não obstante a predominância dos efeitos retroativos (ex tunc) nas decisões proferidas em controle difuso, o ordenamento jurídico estadunidense, a partir do *leading case* *Likletter vs. Walker*³, julgado pela Suprema Corte em 1965, passou a admitir a modulação dos efeitos temporais do julgado. Tal prerrogativa permite que o órgão julgador, de modo excepcional e em face das peculiaridades do caso concreto, confira à decisão efeitos não retroativos (ex nunc) ou, inclusive, prospectivos (Santos, 2023).

Influenciado pelas decisões norte americana acerca dos efeitos temporais das decisões proferidas em sede de controle difuso de constitucionalidade, o Brasil adotou o

³ O caso "Linkletter vs. Walker" foi uma decisão da Suprema Corte dos EUA em 1965 que tratou da retroatividade da regra da exclusão estabelecida no caso "Mapp vs. Ohio". A Suprema Corte decidiu que a regra da exclusão, que impede o uso de provas obtidas ilegalmente em julgamentos estaduais, não se aplicaria retroativamente a casos que já haviam sido julgados e estavam em fase de execução de pena. Em 1959, Victor Linkletter foi condenado por roubo em Louisiana, com base em evidências obtidas através de buscas e apreensões sem mandado. Em 1961, o caso "Mapp vs. Ohio" estabeleceu que a regra da exclusão, que já era aplicada em casos federais, também se aplicaria em casos estaduais. Linkletter argumentou que a decisão de Mapp deveria ser aplicada retroativamente ao seu caso, invalidando sua condenação, pois as provas usadas contra ele foram obtidas ilegalmente. A Suprema Corte, em uma decisão de 7-2, decidiu que a regra da exclusão não se aplicaria retroativamente a casos já julgados e transitados em julgado. A Corte argumentou que a aplicação retroativa da regra da exclusão sobrecarregaria o sistema judicial e poderia exigir a reabertura de casos antigos, com provas já deterioradas ou perdidas. A decisão estabeleceu um critério para determinar se as novas decisões da Suprema Corte sobre direitos constitucionais criminais deveriam ser aplicadas retroativamente: a análise do impacto na administração da justiça e a natureza da nova regra. (tradução do autor).

efeito como regra o efeito *ex tunc* permitindo a modulação dos efeitos, conforme leciona Santos (2023, p. 1185):

A nosso ver, no âmbito do constitucionalismo instaurado pela Constituição de 1988, a modulação de efeitos em decisões de controle difuso de inconstitucionalidade proferidas pelo STF é legítima, desde que excepcional (por que a regra é a declaração de nulidade absoluta com efeitos retroativos), sempre fundada em razões de interesse social ou segurança jurídica que exijam em determinado caso concreto a manipulação dos efeitos, sob pena de se proferir uma decisão muito mais inconstitucional, temerária e ofensiva ao sistema constitucional como um todo, que poderá trazer muito mais prejuízos (ao direito como integridade), do que como benefícios, sendo esse o entendimento sólido do STF.

Aqui, insta destacar que, em sede de Recurso Extraordinário, segundo o Supremo Tribunal Federal, exige-se quórum de 2/3 dos membros do STF para modular os efeitos de decisão que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Porém, exige-se apenas o quórum da maioria absoluta dos membros do STF para modular os efeitos de decisão proferida em recurso extraordinário repetitivo, com repercussão geral, no caso em que não tenha havido declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo.

Por último, vale registrar que o Supremo Tribunal Federal, em suas últimas manifestações sobre o tema, deixou assente que é possível o uso da manipulação dos efeitos temporais em decisões de não recepção de direito pré-constitucional, também, com base em razões de interesse social ou segurança

jurídica, permitindo que norma não recepcionada ainda possa produzir efeitos por um determinado tempo fixado na decisão.

Para além de sua dimensão temporal, as decisões exaradas em sede de controle difuso de constitucionalidade comportam, outrossim, efeitos subjetivos.

Em virtude de sua realização no curso de um caso concreto submetido ao Poder Judiciário, o controle difuso-incidental de constitucionalidade produz, em regra, efeitos subjetivos limitados às partes litigantes (*inter partes*). Conquanto declare a nulidade ab initio da norma para o caso específico, tal decisão não a invalida para todos, dado que não gera efeitos erga omnes⁴. Por conseguinte, a norma preserva sua plena validade no ordenamento jurídico para as demais relações jurídicas e terceiros não integrantes da lide (Santos, 2023).

⁴ A eficácia erga omnes, na verdade, é – ou pode ser – uma típica dimensão subjetiva do efeito declaratório da sentença da corte constitucional coberto pela coisa julgada material. A vinculatividade da eficácia sentencial guardada pela coisa julgada, quando se está diante de processos subjetivos individuais, é limitada subjetivamente às partes e intervenientes do contraditório judicial, não podendo beneficiar ou prejudicar terceiros, dizendo-se, por conseguinte, que a eficácia que lhe corresponde é *inter partes*, sendo esta, note-se, a outra dimensão subjetiva possível do caso julgado.” Assim sendo, a eficácia erga omnes não agrega qualquer plus de eficácia, em termos objetivos, ao caso julgado material; acresce-lhe, isto sim, a força jurídica, no que tange ao aspecto subjetivo, uma vez que universaliza o que seria válido e vinculativo, a princípio ou ordinariamente, apenas para os sujeitos participantes do processo em que se formou o caso julgado. (Paulo Neto, p. 167).

Conquanto o efeito subjetivo das decisões proferidas em controle difuso de constitucionalidade se restrinja, *a priori*, ao âmbito *inter partes*, o artigo 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988 institui uma importante relativização. Tal dispositivo faculta ao Supremo Tribunal Federal o encaminhamento de ofício ao Senado Federal, a fim de que este determine a suspensão da execução da lei cuja inconstitucionalidade foi declarada pela Suprema Corte. Nesse sentido, leciona Cunha Júnior (2021, p. 306-309):

Prevê a Constituição brasileira de 1988, no seu art. 52, inciso X, que compete ao Senado Federal “suspender a execução, no todo ou em parte, da lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. [...]”.

Atualmente, essa competência do Senado é exercida por meio de resolução, em face de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal que, em controle incidental, declara a inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo do poder público, seja ele federal, estadual ou municipal. Cumpre esclarecer, desde logo, que o art. 52, inciso X, da Constituição Federal, sub examine, não autoriza o Senado a declarar nenhuma inconstitucionalidade, razão porque estão equivocados aqueles que veem nessa disposição uma prova de que no Brasil o controle de constitucionalidade é misto, por envolver um controle judicial e político. Aquela disposição tão somente confere ao Senado a competência para deliberar sobre a suspensão da execução do ato, declarado inconstitucional, aqui sim, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, para o fim específico de emprestar eficácia genérica, ou seja, erga

omnes, a essa decisão judicial, até então de efeitos inter partes, porquanto pronunciada num processo judicial concreto, em sede de controle incidental. [...].

Em primeiro lugar, cabe examinar a quem compete comunicar ao Senado sobre a decisão do Supremo. Embora a Constituição não seja explícita a respeito, ninguém mais duvida que compete ao próprio Supremo Tribunal Federal proceder a esta comunicação, após transitar em julgado a decisão que declarou, em sede de controle incidental, a inconstitucionalidade do ato impugnado. [...].

Em quinto, questiona-se se há prazo para a manifestação do Senado. A Constituição não prevê prazo para o exercício dessa competência, de modo que ela pode ser exercida a qualquer tempo, embora deva ser logo após a ciência pelo Senado da decisão do Supremo Tribunal Federal.

[...].

Finalmente, em décimo lugar, resta solucionar se a competência do Senado é vinculada ou discricionária? Segundo o entendimento dominante, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, a competência senatorial é discricionária, pois o Senado é o juiz exclusivo da conveniência e oportunidade do exercício dessa competência.

Com o propósito de desvincular-se da natureza político-discricionária inerente à atuação do Senado Federal na concessão de efeitos erga omnes às decisões proferidas em sede de controle difuso de constitucionalidade, o Supremo

Tribunal Federal tem promovido mutações constitucionais que confirmam às suas decisões o alcance universal.

3 MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Tradicionalmente, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma por controle difuso produzia efeitos *inter partes*. Até 2017, o Supremo Tribunal Federal seguia essa lógica, mesmo quando a decisão era proferida por ele próprio (pela via originária ou recursal). Tal entendimento encontrava respaldo no artigo 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988, que confere ao Senado Federal a prerrogativa exclusiva de suspender a execução de leis declaradas inconstitucionais por decisão definitiva do STF. No entanto, a adesão estrita ao efeito *inter partes* nas decisões de controle difuso, inclusive as do STF, começou a ser desafiada. Impulsionados por questões como a insegurança jurídica, a ausência de padronização nas decisões judiciais e a quase inoperância do Senado Federal na atribuição de efeitos erga omnes via art. 52, X, da CF/88, muitos doutrinadores e ministros do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o ministro Gilmar Mendes, defendiam que a própria Suprema Corte deveria ter a capacidade de conferir efeitos erga omnes às suas deliberações em controle difuso. O objetivo era superar a restrição *inter partes*, tornando a decisão aplicável a todos de maneira geral e abstrata, sem a dependência do ato político do Senado Federal (Santos, 2023).

As Constituições, embora concebidas para a perenidade e para reger as estruturas, situações, comportamentos e condutas aferidas aos valores de convivência social pela interpretação do constituinte, têm sua obra fundamental realizada pelo poder constituinte originário, que, ao traduzir nelas o princípio da supremacia, se esvai, pois o seu poder soberano é encapsulado nessa supremacia constitucional. Todavia, da própria concepção do poder constituinte deriva a máxima de que o poder constituinte pretérito não pode condicionar o poder constituinte vindouro; o que, em outros termos, denota que a Constituição não pode nem deve ser compreendida como uma lei eterna (Silva, 2014). Nesse sentido, importante trazer à baila os ensinamentos de Silva (2014, p.292-293) acerca das formas de mudança constitucional:

As formas de mudança constitucional são muito variáveis. Cada realidade produz suas formas jurídicas próprias, e, quando aquela se modifica, estas tendem a se ajustar na mesma medida. [...].

Quando, no entanto, se fala em mudança constitucional, na teoria do direito constitucional, quer-se referir os processos de acomodação das normas constitucionais à realidade, não se incluindo aí as formas de rompimento ou esvaziamento da constituição. Assim, só há duas maneiras de realizar essa acomodação: a reforma constitucional e a mutação constitucional, que revelam, respectivamente, processos formais e processos informais de modificação da constituição.

Diante da impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade ou revogação do art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988 por meio de ação específica ou projeto de lei, o Supremo Tribunal Federal passou a empregar a mutação constitucional como forma de modificação da Carta Magna. Essa abordagem tem permitido à Corte superar o referido dispositivo legal que continua em vigor.

De acordo com Silva (2014, p. 294), as “mutações constitucionais se operam no correr da história de uma constituição, sem alterar o enunciado formal, sem mudar a letra do texto.” Com efeito, de acordo com a doutrina tradicional, essa dinâmica é impulsionada pela modificação das tradições, pela adequação político-social, pelos costumes, por alterações de natureza empírica e sociológica, bem como pela interpretação e pelo ordenamento de estatutos que repercutem na estrutura orgânica do Estado.

A Reclamação Constitucional n. 4.334/AC foi o primeiro caso em que o Supremo Tribunal Federal analisou a possibilidade de promover uma mutação constitucional no art. 52, X, da CF/88. A controvérsia surgiu de um pedido de progressão de regime negado, cujos reclamantes argumentavam que o STF já havia declarado inconstitucional, via controle difuso (HC n. 82.959), a vedação legal à progressão em crimes hediondos (Santos, 2023).

O cerne do debate residia na extensão dos efeitos das decisões de controle difuso: se a Corte poderia, por si só,

conferir-lhes alcance erga omnes, desconsiderando a prerrogativa do Senado Federal prevista no art. 52, X, da CF/88 (Santos, 2024).

O julgamento, iniciado em 2007, teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, que propôs uma "mutação constitucional" para superar⁵ o dispositivo. O Ministro Eros Grau acompanhou o relator, enquanto Sepúlveda Pertence, Joaquim Barbosa e, posteriormente em 2013, Ricardo Lewandowski, votaram contra (Santos, 2024).

Em 2014, a Reclamação foi julgada procedente por maioria (Ministros Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso, Rosa

⁵ “Isso ocorre com grande frequência na substituição de uma Constituição por outra, mas igualmente pode ocorrer em decorrência de mera reforma constitucional (processo de emenda), ou ainda em virtude de mutação informal da norma constitucional, por alteração de seu significado por meio de processos de interpretação. [...] O problema remete à própria noção de inconstitucionalidade, que se caracteriza como uma relação entre significados extraídos das normas em comparação (diferentemente do que a teoria clássica informa como sendo um simples juízo comparativo entre os enunciados textuais da lei e da Constituição). A par disso, tal situação bem revela a insuficiência da utilização da nulidade como sanção pela ocorrência da inconstitucionalidade, porque é patente que em muitas ocasiões, se não em todas elas, não se poderá pretender a retroatividade dos efeitos da inconstitucionalidade, sem transmitir com isso uma grande insegurança e injustiça. Se o significado “novo” da Constituição é, evidentemente, construído apenas no momento da decisão da Justiça Constitucional, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, a situação de inconstitucionalidade de uma lei que decorra dessa especial atribuição de significado à normativa constitucional deveria, salvo exceção justificada, respeitar as aplicações válidas da legislação fulminada. Esta seria uma forma “fraca” de deferência por parte da Justiça Constitucional à atividade do Parlamento e às relações sociais baseadas na legislação e nas interpretações em vigor à época em que se constituíram. (Tavares, 2025, p. 224-228).

Weber, Celso de Mello, Gilmar Mendes e Eros Grau). Contudo, é crucial destacar que, apesar da procedência da reclamação, a maioria do plenário do STF não chancelou a tese da mutação constitucional do Art. 52, X, da CF/88, divergindo da posição defendida pelos Ministros Gilmar Mendes e Eros Grau (Santos, 2024).

Percebendo que a técnica da interpretação conforme a Constituição não permitia superar o art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal passou a utilizar a técnica dos precedentes como um novo instrumento para atingir esse objetivo.

4 SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS

Instituído pela Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, e em vigor desde 18 de março de 2016, o atual Código de Processo Civil representa um marco. Ele fornece importantes subsídios para a construção de um novo paradigma hermenêutico no Brasil, abrindo caminho para parâmetros renovados na interpretação e aplicação do direito pátrio, conforme leciona Soares (2019, p. 181):

De fato, o mencionado diploma legislativo adota um modelo pós-positivista no âmbito do direito processual, denominado neoprocessualismo, o qual possibilita o desenvolvimento de uma prestação jurisdicional centrada nos seguintes vetores axiológicos: constitucionalização principiológica do pro-

cesso; redimensionamento do processo como espaço democrático para o acesso a uma ordem jurídica justa, pautada na realização dos direitos fundamentais dos cidadãos; superação do modelo formalista, abstrato e estatocêntrico do processo; superação da dicotomia direito material x direito processual; alargamento do campo argumentativo dos intérpretes; valorização da criação jurisprudencial da normatividade jurídica; dissolução das fronteiras clássicas do Civil Law (tradição romano-germânica) e Common Law (tradição anglo-americana); implementação da teoria dos precedentes e commonização do direito processual; consolidação do direito sumular como instrumento de uniformização interpretativa; otimização dos princípios da eticidade, da efetividade e da celeridade do processo; ênfase na utilização dos mecanismos de solução extrajudicial de conflitos; abertura para o exercício de uma racionalidade de base dialógico-comunicativa para a tomada das decisões judiciais; reforço do dever de fundamentação judicial das opções hermenêuticas; desenvolvimento de cooperação na busca da verdade jurídica, a ser viabilizada, conjuntamente, pelo Poder Judiciário, pelos sujeitos do processo e pela sociedade civil.

A conscientização de que a norma é fruto da interpretação e que o discurso legislativo é duplamente indeterminado para orientar a conduta humana, redefiniu o papel da decisão judicial. Ela passou a ser vista não só como um meio de resolver casos específicos, mas também como instrumento fundamental para a unidade do direito. Em suma, percebeu-se que a fundamentação das decisões pode, em certas

situações, mitigar a indeterminação do discurso jurídico, atuando como concretizações reconstitutivas de normas. (Arenhart; Marinoni; Mitidiero, 2020).

Visando a concretização da efetivação do elemento normativo através das decisões judiciais, o Código de Processo Civil, influenciado pelo direito norte-americano, instituiu a técnica dos precedentes judiciais. Tal instrumentalidade permite que decisões proferidas sirvam como diretrizes para a apreciação e julgamento de casos ulteriormente análogos.

Em sentido lato, o precedente consubstancia-se na decisão judicial emanada de um caso concreto, cujo elemento normativo tem o condão de guiar o julgamento ulterior de casos análogos. Sua composição abrange: a) as circunstâncias fáticas que lastreiam a controvérsia; b) a tese ou o princípio assente na motivação do provimento decisório (*ratio decidendi*); e c) a argumentação jurídica adjacente (*obiter dictum*⁷). Destarte, embora se aluda frequentemente à eficácia obrigatória do precedente, mister se faz compreender que o que efetivamente detém caráter vinculante é a sua *ratio decidendi*, que representa apenas um dos elementos constitutivos do precedente. Em sentido estrito, o precedente, de fato, confunde-se com a própria *ratio decidendi*. (Didier; Braga; Oliveira, 2022).

Essa norma, embora constituída por raciocínio indutivo a partir de uma situação concreta, é de natureza geral.

Isso ocorre porque a tese jurídica (a *ratio decidendi*) se descola do caso específico e adquire aplicabilidade em outras situações concretas que apresentem similaridades com aquela em que foi originalmente formulada. Trata-se da conclusão final acerca do mérito da demanda, com aptidão para ser protegida pela coisa julgada.

O art. 927, caput, do Código de Processo Civil impõe a observância obrigatória, por juízes e tribunais, de diversas fontes normativas. Entre elas estão as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos proferidos em incidentes de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas, bem como em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos. Incluem-se, ainda, os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, e as orientações de seus respectivos plenários ou órgãos especiais. Para a ampla maioria da doutrina, o art. 927 do CPC é bastante para conferir eficácia vinculante aos precedentes e enunciados sumulares ali listados. (Neves, 2025).

Com efeito, o art. 927, inciso V, do Código de Processo Civil, prescreve, enfim, a observância compulsória da “orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados”. Depreendem-se, daí duas ordens de vincu-

lação: uma de caráter interno, que sujeita os membros e órgãos fracionários de um tribunal aos precedentes emanados do plenário ou órgão especial da própria corte; e uma de caráter externo, que vincula aos demais órgãos de instância inferior (juízes e tribunais) aos precedentes do plenário ou órgão especial do tribunal ao qual se encontram hierarquicamente subordinados. A finalidade precípua é que o precedente vincule não apenas a corte que o proferiu, mas igualmente os órgãos a ela subordinados. (Didier; Braga; Oliveira, 2022).

Conquanto o instrumento do precedente judicial não possua eficácia erga omnes em sua plenitude, sua abrangência é tal que vincula os demais órgãos do Poder Judiciário, superando os limites dos efeitos concedidos pela Constituição Federal ao controle de constitucionalidade difuso, que se restringe à produção dos efeitos inter partes.

Em virtude do reconhecimento de que os efeitos inerentes aos julgamentos de Recursos Extraordinários, com a aplicação da teoria dos precedentes judiciais, detêm um âmbito de eficácia superior àquele vislumbrado no controle difuso de constitucionalidade, e buscando, outrossim, conceder maior impacto às decisões proferidas neste último, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal empreendeu uma inovação. Tal inovação consubstanciou-se na inauguração do controle difuso de constitucionalidade por intermédio do instrumento do precedente judicial, materializada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 878.694/MG.

5 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 878.694/MG

O Recurso Extraordinário n. 878.694/MG foi interposto por Maria de Fátima Ventura contra Rubens Coimbra Pereira e outros, tendo como relator o Ministro Luís Roberto Barroso. O caso foi julgado em 10 de maio de 2017, tendo sido reconhecida a repercussão geral ao caso que buscou discutir a constitucionalidade da distinção entre os regimes sucessórios de cônjuges e companheiros.

O caso se desenvolveu em razão de Maria de Fátima Ventura, ex- companheira do *de cujus*, ter seu direito sucessório limitado a um terço dos bens adquiridos onerosamente durante a união estável com a exclusão dos bens particulares do falecido, que seriam herdados pelos irmãos do *de cujus*.

A decisão do Tribunal a quo se fundamentou na aplicação do art. 1.790 do Código Civil de 2002 que estabelece um regime sucessório diferenciado para companheiros em relação aos cônjuges, conforme leciona Tepedino (2025, p. 108):

Em concorrência com outros parentes sucessíveis, o companheiro tinha direito a um terço da herança, conforme se depreende do disposto no inciso III do artigo 1.790 do Código Civil. A hipótese contempla os ascendentes e os colaterais até o quarto grau. Aqui, residia a crítica mais contundente à disciplina da sucessão do companheiro, uma vez que, na vigência do sistema anterior, o companheiro sobrevivente afastava os colaterais na ordem de voca-

ção hereditária e a partir do Código Civil, o companheiro sobrevivente passou a concorrer com os colaterais, recebendo metade do que cabia a esses últimos.

Tratava-se de solução injusta, uma vez que o companheiro sobrevivente – aquele que compartilhava a vida com o falecido – recebia apenas um terço da herança compreendida pelos bens adquiridos onerosamente na vigência da união estável, cabendo os dois terços restantes aos colaterais, a quem cabia, ainda, os demais bens do autor da herança não enquadrados naqueles adquiridos a título oneroso na constância do relacionamento. A questão não tardou a ser apreciada pela jurisprudência, extraindo-se da hipótese em comento os primeiros acórdãos que decidiram pela inconstitucionalidade do artigo 1.790 do Código Civil.

No caso em análise, a recorrente sustentou que o art. 1.790 do Código Civil de 2002 seria inconstitucional, eis que incompatível com o dever estatal de proteção à família e com o princípio da igualdade entre as diferentes constituições familiares, defendendo a aplicação do regime sucessório previsto para o casamento (art. 1.829 do Código Civil de 2002).

Instado a se manifestar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deu provimento ao recurso extraordinário por maioria de votos. Com isso, a Corte reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade do artigo 1.790 do Código Civil de 2002 e declarou o direito da recorrente de participar da herança de seu companheiro conforme o regime jurídico estabelecido no artigo 1.829 do Código Civil de 2002.

Uma vez declarada incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1.790 do Código Civil de 2002, incumbia ao Supremo Tribunal Federal remeter um ofício ao Senado Federal, para que este, no exercício de seu poder discricionário, promovesse a suspensão da execução da norma, segundo Oliveira (2013, p. 875):

Lei declarada inconstitucional permanece em vigor até suspensão pelo Senado: A declaração da inconstitucionalidade feita no Brasil pelo Poder Judiciário, quando é efetuada em caso concreto, não anula nem revoga a lei, e os seus efeitos se produzem in casu et inter partes. A lei permanece em vigor eficaz, até a sua suspensão pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, inc. X, da CF/1988, depois de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. (PINTO FERREIRA. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. Saraiva. p. 41).

Ato discricionário do Senado Federal: Não há mais dúvida de que o Senado Federal exerce poder discricionário, podendo ou não suspender a execução da norma declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. O momento do exercício da competência do art. 52, inc. X, da CF, é ato de política legislativa, ficando, portanto, ao crivo exclusivo do Senado. Não se trata de dar cumprimento à sentença do Supremo Tribunal Federal, que decidiu pela via de exceção. Na verdade, a decisão do Senado Federal é no sentido de estender a sentença do Supremo, pertinente à inconstitucionalidade (não à prestação de fundo do pleito – caso concreto), para todos. Os efeitos da resolução, portanto, são sempre a partir de sua edição, ou seja, ex nunc (LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e

VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. Saraiva. p. 29).

Embora a concessão de efeito erga omnes a declaração de inconstitucionalidade difusa tradicionalmente dependesse do Senado Federal, o Supremo Tribunal Federal inovou. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 878.694/MG, a Corte reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1.790 do Código Civil de 2002 e, valendo-se do sistema de precedentes, firmou o tema 809, consolidando uma notável mutação constitucional do art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade difusa concederia efeito temporal ex tunc ao julgado, tornando o art. 1.790 do Código Civil inválido desde a sua promulgação. Por conseguinte, buscando a coerência do julgado e seus efeitos, o julgamento do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral, por sua vez, também resultaria na aplicação do efeito temporal ex tunc, como se depreende dos ensinamentos de Assis (2021, p. 924):

[...] No caso da afetação ao regime dos recursos extraordinários repetitivos, implicando a suspensão (ou sobrestamento) de outros recursos, sucedâneos recursais de causas de toda natureza, produzem-se efeitos típicos, conforme a situação, ocupando-se arts. 1.040 e 1.041 da respectiva explicação.

Dado que a tese do Supremo Tribunal Federal foi formada a partir do controle incidental da constitucionalidade do art. 1.790 do Código Civil, seus efeitos temporais, pela

lógica desse tipo de controle, deveriam acompanhar os do julgamento principal, produzindo, assim, efeito ex tunc.

Conquanto o efeito ex tunc seja o padrão, o ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito do controle de constitucionalidade, permite que os efeitos do julgado sejam modulados.

Para a modulação dos efeitos temporais das decisões proferidas em sede de Recurso Extraordinário, faz-se mister que o Supremo Tribunal Federal observe o quórum de 2/3 de seus membros para a sessão e delibere pela maioria absoluta de seus integrantes.

Observando os requisitos legais fixados pelo ordenamento jurídico, o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da decisão proferida para que sua aplicação se desse, tão somente, aos processos judiciais em que ainda não se verificou o trânsito em julgado da sentença de partilha, bem como às partilhas extrajudiciais em que não se lavrou a escritura pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se vislumbra que a atribuição de sentido à Constituição, por consistir na definição do que é inerente ao povo, não pode prescindir da discussão popular nos canais que viabilizam a realização da democracia, deveria, por con-

seqüência inelutável, emergir a límpida e irrefutável percepção de que o povo deve ser incentivado a debater e a questionar as decisões exaradas pela Suprema Corte (Marinoni, 2022).

Quando a supremacia judicial passa a ser instrumentalizada em prol de agendas políticas, ela deixa de ser meramente conceitual e assume um caráter ideológico. Tal fenômeno pode facilitar a manipulação e a assimilação distorcida, convertendo a intrínseca tensão entre o monopólio da interpretação constitucional e a democracia em uma imaginária barreira ao debate sobre as decisões da Corte. Isso significa que a supremacia judicial pode ser interpretada como uma premissa ideológica, cujo propósito é persuadir os cidadãos de que, por mais que discordem das decisões do tribunal, a contestação não é uma opção legítima (Marinoni, 2022).

A suposta inquestionabilidade da solução para um desacordo razoável pressupõe uma decisão oriunda de um procedimento legítimo. Tal procedimento garante que as posições morais conflitantes com os direitos fundamentais sejam apresentadas e discutidas equitativamente, e que o poder decisório as considere sem qualquer preconceito ou discriminação. (Marinoni, 2022).

A possibilidade de corrigir leis que expressam posições morais majoritárias ou que alegam proteger direitos fundamentais é sustentada pela discriminação, que ilegítima-

mente desconsidera a vontade de um grupo. É crucial entender que esse grupo não é apenas aquele que teve um revés eventual. Pelo contrário, trata-se de um grupo que carrega uma longa história de desconsideração, sendo excluído da discussão e do poder devido ao pensamento da maioria, o que o torna isolado, marginalizado, discriminado. (Marinoni, 2022).

Dessa forma, buscando garantir a eficácia dos direitos fundamentais sobre as morais majoritárias, o Supremo Tribunal Federal tem empregado a mutação constitucional. Essa prática serve como instrumento para que a Corte se distancie progressivamente dos poderes políticos, salvaguardando a prolação de decisões justas e imparciais.

Como mutação constitucional, o controle difuso via precedentes é de grande valia para a democracia. Sua importância se acentua ao considerar a inércia do legislativo em coibir atos que, embora respaldados pela moral majoritária, configuram discriminação de direitos humanos. Um exemplo notório dessa circunstância é o Recurso Extraordinário n. 878.694/MG, no qual o artigo 1.790 do Código Civil de 2002 discriminava o direito sucessório, limitando-o a um terço dos bens adquiridos pelo falecido, em benefício dos irmãos do de cujus.

Note-se, ademais, que o Recurso Extraordinário n. 878.694/MG, julgado em

10 de maio de 2017, não teve a sua revogação legislativa promovida pelo Congresso Nacional até os dias hodiernos. Tal omissão mantém, no corpo do Código Civil, uma situação de violação dos direitos fundamentais em detrimento das posições morais majoritárias.

Diante das considerações apresentadas, depreende-se que o controle difuso de constitucionalidade por intermédio dos precedentes judiciais constitui uma mutação constitucional que supera o art. 52, inciso X, da Constituição Federal de 1988. Conquanto seus efeitos sejam intrinsecamente restritos em decorrência dos efeitos concedidos aos precedentes judiciais, tal mecanismo assegura a efetividade dos direitos fundamentais, em detrimento da mora legislativa na proteção das posições morais majoritárias, em benefício do povo brasileiro e da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio. **Curso de direito constitucional**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Manual do processo civil**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 10ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Tema 809, Recurso Extraordinário n. 878.694/MG, [...] “No sistema constitucional vigente, é inconstitucional a distinção de regimes sucessórios entre cônjuges e companheiros, devendo ser aplicado, em ambos os casos, o regime estabelecido no art. 1.829 do CC/2002”. Maria de Fátima Ventura versus Rubens Coimbra Pereira. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 26 de outubro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4744004>. Acesso em 02 de julho de 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. 17ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

LOPES JR., Jaylton. **Manual de processo civil**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 17ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

OLIVEIRA, James Eduardo. **Constituição Federal anotada e comentada: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PAULO NETO, Carlos Romero Lauria. **A decisão constitucional vinculante**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011.

SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. **Manual de direito constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

Suprema Corte dos Estados Unidos. Caso *Linkletter v. Walker*, 381, US 618 (1965). Relator: Clark. Washington, 07 de junho de 1965. Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/618/>, acesso em 03 de junho de 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

_____. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do direito civil: direito das sucessões**. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

COTA DE TELA NO STREAMING E O VAZIO REGULATÓRIO NO BRASIL

Alexandre Carneiro Rios Macedo¹

Resumo: O presente artigo aborda as principais características da política de cota de tela, também denominada cota de conteúdo nacional, apontando a sua obrigatoriedade legal em vigor no Brasil tanto para as salas de cinema como para a televisão por assinatura, medida considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O estudo também aborda a ausência de obrigatoriedade da cota de tela no *streaming*, modalidade de vídeo sob demanda (*Video on Demand - VoD*) caracterizada pela transmissão contínua do conteúdo audiovisual à medida em que os dados chegam ao usuário sem necessidade de armazenamento no dispositivo, cuja popularidade, quantidade de usuários e faturamento tem crescido exponencialmente, mas que até o presente momento não foi regulada no país. Por fim, será demonstrada a importância de se aprovar uma legislação que institua uma obrigação mínima, em percentual adequado, proporcional e eficaz para a veiculação de produções nacionais nas plataformas de *streaming*, utilizando como parâmetro, inclusive, a aplicação da medida em outros países, como forma de estimular a cultura e disseminação da identidade nacional, fomentar a economia do setor audiovisual brasileiro e possibilitar uma concorrência mais isonômica com as produções estrangeiras.

Palavras-chave: Cota de tela. Constitucionalidade. Regulação. Vídeo sob Demanda. Streaming.

1 INTRODUÇÃO

O cinema brasileiro tem vivido uma das suas melhores fases em décadas. Pela primeira vez na história, um filme brasileiro venceu o Oscar de melhor filme internacional em

¹ Advogado. Mestrando em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

2025: “Ainda estou aqui”, dirigido por Walter Salles, baseado no livro homônimo de Marcelo Rubens Paiva, e protagonizado por Fernanda Torres – que também concorreu ao prêmio de melhor atriz – conseguiu o feito inédito ao se sagrar vitorioso, encerrando com excelência uma série de prêmios conquistados pelo filme² desde o seu lançamento no Festival de Veneza em setembro de 2024.

Além dos prêmios, “Ainda estou aqui” teve um excepcional desempenho nas bilheterias, arrecadando globalmente mais de R\$ 200 milhões. No Brasil, o longa alcançou a sexta maior bilheteria do ano de 2024, tendo levado mais de 3 milhões de pessoas às salas de cinema, número que representa quase um quarto de toda a bilheteria de filmes nacionais no ano (ANCINE, 2025, p. 10). Não resta dúvidas, portanto, que “Ainda estou aqui” foi um sucesso entre os críticos, festivais de cinema e público, consagrando-se como um dos filmes mais exitosos da história do cinema nacional.

Além de “Ainda estou aqui”, outros quatro filmes brasileiros superaram a marca de 1 milhão de espectadores em 2024, fazendo com que o *market share*³ do cinema nacional atingisse a marca de 10,1% em público e renda, número que

² Dentre os importantes prêmios conquistados pelo filme, podem ser citados: Melhor Roteiro no Festival de Veneza; Melhor Filme na Mostra Internacional de Cinema de São Paulo; Melhor Filme Ibero-Americano no Prêmios Goya; Melhor Atriz de Drama no Globo de Ouro; Melhor Filme Internacional no Festival de Cinema de Palm Springs.

³ Termo usualmente utilizado em inglês para se referir à participação no mercado de determinado produto ou serviço.

pode indicar uma retomada das produções nacionais após um período de baixa agravado pela pandemia do coronavírus, marcado pelo isolamento social e por salas de cinema fechadas⁴.

O bom desempenho dos filmes brasileiros não foi a única conquista importante que o ano de 2024 trouxe para o cinema nacional: no dia 16 de janeiro foi publicada a Lei nº 14.814/2024, que restabeleceu a denominada cota de tela (ou cota de conteúdo nacional) para as produções brasileiras nas salas de exibição comercial. A medida, que havia sido instituída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, teve sua vigência encerrada em 2021 e não foi renovada pela administração do então presidente Jair Messias Bolsonaro, fato este que, somado com os efeitos da pandemia, resultou em um período de baixa de exibição de filmes nacionais nos cinemas. Com a entrada em vigor da nova legislação, a cota de tela voltou a ser exigível pelo menos até 31 de dezembro de 2033.

Além da obrigatoriedade de observância da reserva de filmes nacionais nas salas de cinemas, a política da cota de conteúdo nacional também se aplica para a televisão por assinatura, nos termos prescritos pela Lei nº 12.485/2011, cuja vigência foi recentemente renovada para até 31 de dezembro

⁴ Importante salientar que, apesar de 2024 ter sido um ano de recuperação para o cinema brasileiro, a participação no mercado ainda está distante de alcançar o melhor patamar da última década, que ocorreu no ano de 2019, quando a participação da bilheteria geral alcançou a marca de 21,7%, segundo dados da Ancine.

de 2038, de modo a garantir uma presença mínima de conteúdo nacional também nesse importante segmento das telecomunicações.

Em ambas as frentes, o mecanismo tem como finalidade estimular as produções nacionais – em especial as de natureza independente – e possibilitar uma concorrência mais isonômica com as produções estrangeiras, dentre as quais se destacam as oriundas dos Estados Unidos - cuja indústria possui um poder econômico e capacidade de investimento e distribuição muitíssimo superiores -, de modo a garantir uma reserva mínima de mercado e alcance para o público em geral, prestigiando a cultura e identidade nacionais. Importante salientar que tanto a cota de tela para os cinemas como para a televisão por assinatura foram consideradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (RE nº 627.432/RS e ADI nº 4.679/DF).

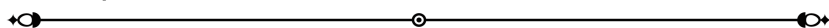
Contudo, a cota de tela ainda não possui obrigatoriedade no chamado vídeo sob demanda (*Video on Demand* – VoD), que tem no *streaming* a sua modalidade mais popular, com maior número de usuários e de crescimento mais expressivo (plataformas como Netflix, Amazon Prime, Globo Play, Max, Disney Plus possuem milhões de usuários no país). O que se verifica, portanto, é que esse mercado, a despeito de movimentar bilhões de reais no Brasil, ainda não possui uma regulamentação legal e, mais especificamente no

tocante ao conteúdo, não há em vigor qualquer lei que estabeleça uma quantidade mínima de produções brasileiras para exibição.

O presente artigo aborda as principais características da política de cota de tela no Brasil, apontando a sua obrigatoriedade legal tanto para as salas de cinemas como para a televisão por assinatura, bem como os fundamentos invocados pelo STF para declarar a constitucionalidade da medida. Ao final, será demonstrada a importância da sua aplicação para o sistema de vídeo sob demanda (VoD), cuja modalidade mais popularizada e consumida é o *streaming*, e a necessidade de se aprovar uma lei que institua uma obrigação mínima, em percentual adequado, proporcional e eficaz para a veiculação de produções nacionais nas plataformas de vídeo, utilizando como parâmetro, inclusive, a aplicação da medida em outros países.

2 A COTA DE TELA E A SUA OBRIGATORIEDADE NO BRASIL

A cota de tela pode ser definida como a obrigação legal que determina uma quantidade mínima de exibição de obras cinematográficas nacionais de longa-metragem, segundo critérios temporais (quantidade de dias de exibição) e de diversidade (número de obras diferentes, segundo a capacidade da empresa exibidora). Nas palavras de MARTINS (2015, p. 258):



Cuida-se, em essência, de mecanismo normativo destinado a proteger a produção audiovisual brasileira mediante a garantia da exibição de filmes em cinemas do país. Enquanto meio de fomento, tal mecanismo faz parte de política pública que tem por objetivo proteger e promover o setor de audiovisual, lançando mão do poder de polícia com finalidade protecionista.

Ressalte-se que não há interferência governamental em relação ao conteúdo e seleção das produções que serão exibidas, mas tão somente uma determinação de uma quantidade mínima de produções de origem nacional e sessões de exibição, com o objetivo de fomentar a diversidade de conteúdo e possibilitar uma janela mínima para que o público final tenha acesso aos filmes disponíveis para exibição. Portanto, cabe ao exibidor comercial a atribuição de escolher as obras que serão colocadas ao público, de acordo com seus interesses de mercado, devendo apenas observar a quantidade mínima de dias de exibição e diversidade de títulos selecionados.

Trata-se de medida que interfere diretamente em uma das três esferas do mercado audiovisual⁵ – qual seja: a exibição –, criando, como consequência, uma reserva parcial de

⁵ Em linhas gerais, o mercado audiovisual possui três etapas essenciais: produção, distribuição e exibição. A produção é o segmento criativo e industrial, abrangendo a pré-produção, a filmagem propriamente dita e pós-produção (edição, mixagem de som, aplicação de efeitos visuais e sonoros etc.). A distribuição é o processo de confecção das cópias destinadas ao mercado, tanto

mercado. Contudo, embora a cota de tela tenha como destinatário final o circuito exibidor, os seus efeitos não se limitam a esse setor, pois atingem indiretamente as etapas de produção – na medida em que busca estimular a indústria audiovisual nacional, especialmente a independente – e de distribuição – visto que as cópias das obras devem ser produzidas e distribuídas para que cheguem ao público consumidor (MACEDO, 2016, p. 36). Por conseguinte, a exibição obrigatória de uma quantidade mínima de obras audiovisuais nacionais é uma política que, ao atingir a última etapa da cadeia econômica, interfere no mercado como um todo.

2.1 A COTA DE TELA NO CINEMA

Historicamente, a política de cota de tela surgiu após a Primeira Guerra Mundial em vários países da Europa, como uma das formas de proteger as indústrias de cinema nacionais frente à expansão desenfreada do mercado cinematográfico dos Estados Unidos, que em pouco tempo acabou se estabelecendo como a principal indústria de cinema global. Antes de proteger um setor da economia, acreditava-se que a cota seria uma barreira contra a dominação ideológica

a nível interno como internacionalmente. Por fim, a exibição é o setor responsável por colocar o produto audiovisual no mercado consumidor para o público (salas de cinema, canais de televisão ou mais recentemente o formato de vídeo sob demanda).

americana, que passou a ser vista como uma ameaça aos diferentes modos de expressão de culturas nacionais e, em última instância, à soberania popular (BERNIER, 2004, p. 2).

Até a primeira metade do século XX, as cotas de exibição se tornaram tão comuns no cenário do mercado cinematográfico mundial que chegaram a ser excepcionadas no Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1947, por meio qual ficou estabelecido que “se uma Parte Contratante estabelecer ou mantiver regulamentações quantitativas internas relativas aos filmes cinematográficos expostos, tais regulamentações deverão ser impostas sob a forma de cotas de projeção” (MACEDO, 2016, p 37).

No Brasil, a cota de tela foi originariamente instituída durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) por meio do Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932, que em seu artigo 13 assim determinava: “Anualmente, tendo em vista a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro, e a quantidade e a qualidade dos filmes de produção nacional, o Ministério da Educação e Saúde Pública fixará a proporção da metragem de filmes nacionais a serem obrigatoriamente incluídos na programação de cada mês”. Desde então, a política da cota de tela no país tem acompanhado vários governos, em regimes democráticos e ditatoriais, e momentos bastantes distintos da indústria de cinema brasileira, marcada por períodos de altos e baixos.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o instrumento normativo mais relevante para o setor audiovisual brasileiro foi a edição, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que instituiu a Agência Nacional do Cinema (Ancine), o Conselho Superior do Cinema e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), além de autorizar a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) e instituir a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), tributo de relevante arrecadação para o setor audiovisual.

A referida Medida Provisória nº 2.228-1 também trouxe entre os seus dispositivos a obrigatoriedade da cota de tela, estabelecendo em seu artigo 55 que, por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial deveriam exibir obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, sob pena de multa correspondente a 5% da receita bruta média diária de bilheteria do complexo, multiplicada pelo número de dias do descumprimento⁶, respeitado o limite máximo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

⁶ Nos termos dos artigos 59 e 60.

Ocorre que, após transcorrido o prazo de vinte anos previsto no art. 55 da Medida Provisória nº 2.228-1, a administração do então Presidente da República Jair Bolsonaro optou por não renovar a vigência da cota de tela, fato este que ajuda a explicar, ao lado dos efeitos adversos do período pandêmico, a queda drástica no público nas sessões de filmes brasileiros, que representaram apenas 4,23% do total de bilhetes comercializados (CARDOSO, 2024, p. 260).

Coube ao Congresso Nacional a missão de renovar a vigência da cota de tela, o que ocorreu por meio da aprovação da Lei nº 14.814, de 15 de janeiro de 2024⁷, que prorrogou até 31 de dezembro de 2033 a obrigatoriedade dos exibidores (proprietários, locatórios ou arrendatários de salas, espaços, locais e complexos de exibição comercial) em incluir na sua programação a quantidade e diversidade mínimas de obras nacionais, em conformidade com o decreto anual a ser expedido pelo Poder Executivo, ouvidas a Ancine e as entidades representativas dos produtores, dos distribuidores e dos exibidores⁸.

⁷ Decorrente da aprovação do Projeto de Lei nº 5497/2019 apresentado pelo então Deputado Federal Marcelo Calero (Cidadania/RJ).

⁸ A lei ainda prevê que o regulamento disporá sobre medidas que garantam a variedade, a diversidade, a competição equilibrada e a permanência efetiva em exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem em sessões de maior procura, com a finalidade de promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e do parque exibidor, a liberdade de programação, a valorização da cultura nacional, a universalização do acesso às obras cinematográficas brasileiras e a participação delas no segmento de salas de exibição.

À semelhança do que previa a MP nº 2.228-1, as sanções pelo descumprimento da obrigação também foram reinstituídas, podendo ser: (i) advertência, em caso de descumprimento pontual considerado erro técnico escusável em decisão pública e fundamentada da Ancine; ou (ii) multa correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta média diária do complexo cinematográfico em que se tenha verificado o descumprimento, multiplicada pelo número de sessões de descumprimento, na forma do regulamento, limitada ao valor máximo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Por fim, em 19 de junho de 2024 foi editado o Decreto nº 12.067/2024, que fixou os critérios de aplicação da cota de tela prorrogada pela Lei nº 14.814/2024. Apenas a título ilustrativo, nos termos atualmente prescritos, uma sala de cinema que possui 4 salas deve exibir pelo menos 6 filmes brasileiros diferentes durante o ano; já um complexo com 10 salas deve exibir a quantidade mínima de 15 títulos nacionais diferentes; no extremo máximo, um estabelecimento com 16 salas ou mais deve exibir pelo menos 24 títulos brasileiros diferentes no ano. Dessa forma, busca a legislação fixar uma *obrigatoriedade progressiva* para a exibição de filmes nacionais, de modo que, quanto maior a capacidade do estabelecimento exibidor, maior será a quantidade mínima a ser observada a título de cota de tela.

2.2 A COTA DE TELA NA TV POR ASSINATURA

A Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, conhecida como “Lei da TV paga”, dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, descrito pela própria lei como “complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes”.

A referida lei determina que a comunicação audiovisual de acesso condicionado (TV por assinatura) deverá ser guiada por uma série de princípios, podendo ser citados, exemplificadamente, a promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação, a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira e o estímulo à produção independente e regional.

Com relação à imposição de um conteúdo mínimo nacional nos canais de TV por assinatura, o Capítulo V da Lei nº 12.485/2011, intitulado “Do conteúdo brasileiro”, possui dispositivos que instituem três obrigações fundamentais para a TV por assinatura, quais sejam: (i) veiculação mínima de conteúdo brasileiro nos canais (art. 16); (ii) existência de um número também mínimo de canais brasileiros nos pacotes ofertados aos assinantes (art. 17); e, por fim, (iii) disponibilização de, pelo menos, um canal alternativo de jornalismo

sempre que, no pacote vendido, houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre (art. 18).

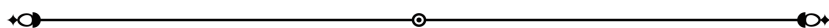
Importante acrescentar, por fim, que a Lei nº 14.815, publicada em 15 de janeiro de 2024, postergou até 31 de dezembro de 2038 a vigência da cota de conteúdo nacional na TV por assinatura, de modo que, pelo menos até essa data, a obrigatoriedade deve ser cumprida pelas emissoras de televisão que operam no país.

3 CONSTITUCIONALIDADE DA COTA DE TELA (ANÁLISE DO TEMA 704 DE REPERCUSSÃO GERAL E ADI Nº 4.679/DF)

Conforme exposto anteriormente, o Supremo Tribunal Federal confirmou a constitucionalidade da política de cotas de telas, tanto em relação ao circuito exibidor cinematográfico como no âmbito da televisão por assinatura, não havendo mais, portanto, qualquer dúvida acerca da harmonia da medida com a ordem jurídica constitucional brasileira.

3.1 O JULGAMENTO DO RE Nº 672.432/RS (TEMA 704 DE REPERCUSSÃO GERAL)

O Recurso Extraordinário nº 672.432/RS teve como origem ação proposta pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul, na



qual foi questionada a legitimidade e constitucionalidade da cota de tela no circuito de exibição comercial de filmes, prevista no supracitado art. 55 da Medida Provisória nº 2.228-1, tendo sido reconhecida a repercussão geral da matéria em 07/03/2014 (Tema 704 de Repercussão Geral).

Mesmo diante da desistência posteriormente formalizada pela parte recorrente em 03/02/2021, o STF aplicou o entendimento jurisprudencial no sentido da impossibilidade de desistência de qualquer recurso após o reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional e, no mérito, apreciou a matéria em 18/03/2021, fixando a seguinte tese: "são constitucionais a cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes de sua inobservância".

Diante da relevância do tema, alguns fundamentos invocados pela Suprema Corte para declarar a constitucionalidade da cota de tela e das sanções administrativas pelo seu descumprimento merecem ser transcritos, com enfoque no voto do Ministro Relator Dias Toffoli, que foi acompanhado pelos demais julgadores⁹.

Inicialmente, Toffoli fez uma exposição do mercado audiovisual global, destacando o fato de que esse segmento movimenta mais de 400 bilhões de dólares por ano, mas com

⁹ Com exceção do então Ministro Marco Aurélio de Melo.

uma enorme concentração nos Estados Unidos (68,8%), Japão (15,4%) e Europa (11,4%)¹⁰, evidenciando que a política de cota de tela foi inserida em um contexto de forte concentração produtiva e econômica, que impõe severas e notórias barreiras de mercado à produção audiovisual de países periféricos, como o Brasil.

A discussão constitucional se pautou na conformidade ou não da política de cota de tela com as disposições constitucionais previstas no art. 170 da Constituição, que estabelece os princípios gerais da atividade econômica no país – com destaque para a livre iniciativa e a livre concorrência – e art. 174, que prevê a atuação do Estado como agenda normativo e regulador da atividade econômica¹¹. Nesse aspecto, o Ministro Toffoli assim se manifestou:

É, sem dúvida, eloquente a proteção constitucional à livre iniciativa. Todavia, não se pode perder de vista que a ordem econômica, como se extrai da letra do art. 170, caput, se pauta pelos ditames da justiça social. Disso resulta que tanto a livre iniciativa como o livre mercado e a propriedade privada devem ser lidos à luz desse ditame, a justiça social, havendo de se observar, ainda, a função social da propriedade (inciso III).

¹⁰ Foram usados como referência dados de 2016, extraídos do Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil 2016 da ABAP- Resumo Executivo.

¹¹ Nos termos do art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

(...) Nesse contexto, a cota de tela surge como mecanismo de incentivo estatal, tendo por objetivo fomentar e promover a produção cinematográfica brasileira (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 31).

Situando a cota de tela como mecanismo de incentivo estatal que possui como objetivo principal fomentar a produção cinematográfica brasileira, Toffoli demonstrou que a medida possui, portanto, propósito social e econômico, uma vez que se põe como uma entre diversas medidas voltadas à ampliação da competitividade entre as indústrias do setor de entretenimento – cuja posição econômica estratégica, ademais, não pode ser ignorada, uma vez que o domínio internacional na exibição de filmes implica constante drenagem de recursos para fora do país.

Além dos aspectos econômicos e sociais que envolvem e justificam a imposição da cota de tela, afastando o argumento de intervenção desproporcional das liberdades econômicas, o Ministro Relator invocou também a importância da medida para fomentar a cultura nacional, com relevante papel na promoção da identidade cultural nacional, em plena harmonia com os ditames da Constituição Federal:

Consoante se nota do arcabouço constitucional, é muito vasta a proteção à cultura nacional, pois, mais do que apenas resguardar as manifestações culturais nacionais, o constituinte verdadeiramente preocupou-se em promovê-las e difundi-las, tendo disposto que o Estado garantiria a todos o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, caput) e que a lei

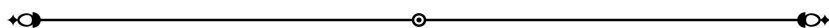
estabeleceria incentivos “para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais” (art. 216, § 3º).

(...) O constituinte, portanto, determinou que o Estado deveria ter forte atuação positiva no intuito de difundir a cultura nacional, inclusive, em cooperação com os agentes privados atuantes na área cultural (art. 216-A, § 1º, IV).

Especificamente em âmbito cinematográfico, essa cooperação entre Estado e entes privados é apontada por diversos estudiosos como uma das condições para o incremento da produção nacional e especialmente para a viabilidade da divulgação, da distribuição e da exibição de filmes na vastidão do território brasileiro (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 39).

Por fim, Toffoli entendeu que a medida apresenta proporcionalidade, não havendo intervenção excessiva nos direitos constitucionais da livre iniciativa e propriedade privada, mas apenas uma adequação das liberdades econômicas à sua função social e de promoção à cultura nacional, de modo que a ponderação dos princípios resulta na harmonia da cota de tela ao texto constitucional.

Importante também fazer menção ao voto do Ministro Revisor Alexandre de Moraes, que não apenas reiterou a missão constitucional do Estado em garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, inclusive por meio de incentivos para valorização e difusão das manifestações culturais, e proteger o patrimônio cultural brasileiro, como também a previsão contida



na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da qual o Brasil faz parte, a qual dispõe, em seu art. 6º, que “cada Parte poderá adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território, notadamente para criar oportunidades às atividades nacionais” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 90).

Portanto, o STF chegou à conclusão de que, tanto do ponto de vista do direito interno - levando em consideração os princípios, diretrizes e mandamentos constitucionais -, como do ponto de vista do direito internacional, a cota de tela possui legitimidade jurídica e se revela, efetivamente, como um dos vários instrumentos que o Poder Público possui para incentivar e proteger a indústria e o patrimônio cultural nacionais, especificamente no segmento audiovisual, marcado por uma extrema desigualdade de poderio econômico e alcance comercial.

3.2 O JULGAMENTO DA ADI Nº 4.679/DF

Embora as cotas de conteúdo nacional para a TV por assinatura tenham sido incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro posteriormente às cotas dos cinemas, a sua constitucionalidade foi apreciada pela Suprema Corte em

momento anterior ao RE nº 672.432/RS, por meio do julgamento da ADI nº 4.679/DF¹², finalizado em 08/11/2017, com publicação em 05/04/2018.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade em questão teve como objeto a análise de vários dispositivos (mais precisamente, 23 artigos) da Lei nº 12.485/11 (“Lei da TV Paga”), incluindo a obrigatoriedade das cotas de conteúdo nacional, cujas determinações estão previstas no Capítulo V da referida lei. No caso concreto, o relator da ADI foi o Ministro Luiz Fux, que também teceu fundamentos de extrema relevância para confirmar a constitucionalidade das cotas na televisão por assinatura, inclusive considerando fundamentos materiais de ordem econômica:

Ao lado desses fundamentos *jurídico-positivos*, há ainda ao menos dois fundamentos *materiais*, de ordem *econômica*, a justificar a presente intervenção regulatória do Estado.

O primeiro deles é o de criar condições para que as empresas brasileiras atuantes no setor possam ter um mínimo de competitividade com o produto estrangeiro, o qual, em razão de sua escala mundial de comercialização, no mais das vezes chega ao mercado pátrio com preços insuperáveis pela oferta genuinamente brasileira. Na sistemática legislativa, as cotas de conteúdo e de programação, como toda política afirmativa, servem justamente para equalizar,

¹² Inclusive muitos dos argumentos utilizados pela Corte no julgamento da ADI nº 4.679/DF foram invocados na apreciação do RE nº 672.432.

no plano normativo, uma situação fática desigual (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018, p. 66).

Nesse ponto, o Ministro fez referência a típica *economia de escala* do setor de comunicação, cujos elevados custos de produção demandam uma distribuição massiva para serem plenamente amortizados e gerarem lucros, de modo que, quanto maior o alcance ao público consumidor, maior será o retorno comercial, característica essa que faz surgir significativas barreiras à entrada de novas empresas que pretendam produzir conteúdo ou realizar a programação para a TV por assinatura, o que reduz substancialmente a concorrência no mercado e, conseqüentemente, favorece o aumento dos preços.

Dessa forma, enquanto a produção audiovisual de grandes potências do setor audiovisual – em especial a dos Estados Unidos – tem uma escala *global* de produção, aspecto que possibilita uma maior capacidade de diluição dos custos das obras e distribuição a preços mais acessíveis, a indústria audiovisual de países menos favorecidos, como é o caso do Brasil, possui alcance majoritariamente *local*, dependendo essencialmente do mercado interno para recuperar o investimento realizado. E conclui, então, o Ministro Fux: “O resultado é bem claro: a indústria nacional não apresenta condições de competir em igualdade com a estrangeira, a qual passa a ostentar autêntica *posição dominante* no mercado” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018, p. 68). As

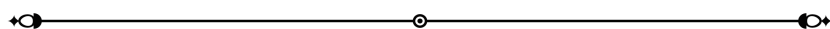
cotas, portanto, servem para garantir, pelo menos, uma parcela razoável da produção nacional no mercado interno, evitando que os canais de televisão sejam tomados quase que exclusivamente por produções estrangeiras.

Por fim, o Ministro Relator Luiz Fux concluiu pela proporcionalidade das cotas de telas na televisão por assinatura, considerando que os impactos sobre a esfera jurídica dos envolvidos foram suficientemente justificados e compensados pela promoção de outros valores constitucionalmente relevantes, como a promoção da cultura e da identidade nacional, o estímulo à indústria audiovisual brasileira, sobretudo a independente, e a promoção dos interesses do consumidor.

4 IMPORTÂNCIA DE INSTITUIR A COTA DE TELA NO *STREAMING*

4.1 CARACTERÍSTICAS PECULIARES DO *STREAMING*

O formato de transmissão de vídeo por *streaming* tem se popularizado e crescido rapidamente em escala global, movimentando bilhões de dólares e alterando de forma considerável a quantidade e diversidade de produtos audiovisuais produzidos e distribuídos no mundo, com uma profunda alteração das “regras do jogo” do mercado audiovisual. Como bem sintetizado por BAHIA, BUTCHER e TINEN (2023, p. 107):



O processo de digitalização e o estabelecimento dos canais de *streaming* como forças econômicas romperam hierarquias historicamente estabelecidas pela indústria audiovisual em vários níveis, como a primazia da sala de cinema, o formato do longa-metragem de ficção como produto central da cadeia, e os processos de legitimação e promoção (festivais, curadorias). É fundamental lembrar que o VOD, e especificamente o streaming, não estabeleceram apenas um cenário de alta competitividade, mas provocaram uma reestruturação profunda do ambiente midiático, que implica também novas “disciplinas de recepção”. Vivenciamos, enfim, a reconfiguração de um campo em que novas formas hegemônicas, hierarquias e hábitos de apreciação e consumo disputam espaço, em um cenário ainda longe de ser cristalizado.

No Brasil, segundo levantamento feito pela Kantar Ibope Media, as plataformas de *streaming* alcançaram, em dezembro de 2024, uma audiência de 20,1% do público brasileiro, frente a 79,9% da TV com programação linear (TV aberta e TV por assinatura)¹³. Levando em consideração que a maior parcela das plataformas começaram a operar no Brasil nos últimos 10 anos¹⁴, a fatia de mercado conquistada em

¹³ Matéria publicada no endereço eletrônico da Folha de São Paulo. Disponível em: <https://f5.folha.uol.com.br/colunistas/outro-canal/2025/01/com-investimento-de-r-2-bi-na-tv-aberta-streaming-chega-a-20-da-audiencia-no-brasil.shtml>. Acesso em 14/06/2025.

¹⁴ A “Netflix”, plataforma com maior quantidade de usuários, começou a operar no país em 2011. Mas nos últimos 10 anos é que a quantidade de empresas no segmento passou a ser mais significativa, como a “Globoplay”, que foi lançada em 2015, “Amazon Prime”, que passou a ser disponível no Brasil em 2019, a “HBO Max”, que ingressou no país em 2021.

tão pouco tempo impressiona, sobretudo porque esse segmento ainda está em franca expansão no país, podendo em breve se aproximar do alcance da TV aberta.

Antes de adentrar no aspecto regulatório desse segmento do setor audiovisual, é importante esclarecer que o formato de *streaming* é uma modalidade – a mais relevante – do gênero *video on demand* – VoD ou simplesmente *vídeo sob demanda*, que possui algumas características bastante peculiares, a saber:

A primeira delas é a transmissão não-linear de conteúdo audiovisual, disponibilizado de forma avulsa ou agregada em catálogos, ou seja, fora de uma grade de programação pré-estabelecida e sem horários de exibição definidos.

Essa transmissão pode ser realizada por *streaming* ou por *download*. No primeiro caso, o acesso ao conteúdo é realizado à medida que os dados chegam ao usuário, sem que haja necessidade de seu armazenamento no dispositivo que os recebe. Nesse caso, não é permitida a reprodução e a transferência da obra a terceiros, possibilitando, por outro lado, a fruição de conteúdo ao vivo. Já na transmissão por *download*, o conteúdo é armazenado no dispositivo do usuário para posterior reprodução.

A segunda característica destacada é a prestação direta dos serviços de VoD por provedores ou por meio de plataformas de internet, a partir de redes de comunicação eletrônica, operadas por prestadoras de telecomunicações. Nesse caso, o provedor de conteúdo, que não possui ingerência na gestão da

infraestrutura, é uma empresa distinta do provedor de conexão.

Por fim, os serviços de VoD são remunerados por meio de compras avulsas, por assinaturas ou por anúncios publicitários (MARTINS, 2025, p. 11).

Como bem destacado em estudo feito pela Ancine, do ponto de vista do consumidor, a não-linearidade do VoD é o seu traço distintivo mais marcante em relação à televisão, pois possibilita uma maior intervenção do usuário na escolha da sua programação particular, permitindo que se determine o momento mais conveniente de fruição do produto audiovisual, inclusive com repetição e relativa quebra de continuidade do fluxo narrativo (ANCINE, 2019, p. 12).

Trata-se de um formato extremamente atraente para o público consumidor, porquanto confere ao usuário poder de escolha para encaixar os programas, filmes e séries dentro dos seus horários e preferências, criando uma relação de enorme independência se comparado com a televisão ou com o cinema, ambientes em que o espectador precisa se ajustar aos horários disponíveis fornecidos pelo meio exibidor.

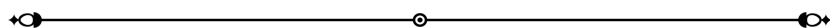
Portanto, o *streaming* – transmissão contínua ou fluxo de mídia –, modalidade que permite a fruição da obra audiovisual à medida que os dados chegam ao usuário, sem que haja necessidade de armazenamento dos dados no dispositivo, é a espécie do gênero *video on demand* (VoD) que pos-

sui a maior tecnologia agregada e alocação de recursos financeiros, concentrando a parcela mais expressiva dos usuários. Em termos de faturamento, estudo realizado pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) concluiu que o Brasil foi um dos países com maior faturamento no mercado de *streaming*, no qual foi estimado um faturamento total de US\$ 1,95 bilhão apenas no ano de 2023 (CADE, 2024, p. 02).

4.2 AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO LEGAL NO BRASIL

Apesar de toda a pujança econômica e crescimento sem precedentes, o vídeo sob demanda e, mais particularmente, o *streaming*, não possui até o presente momento qualquer regulamentação legal no Brasil, situação que se torna ainda mais preocupante porque esse segmento do mercado é amplamente dominado por empresas estrangeiras com grande capacidade financeira. Como resumiu a Ancine em estudo sobre o tema, o problema pode ser resumido à inexistência de um marco regulatório, em toda a sua amplitude e complexidade, que discipline a oferta de vídeo sob demanda no Brasil e empreste segurança jurídica às iniciativas atuais e futuras (ANCINE, 2019, p. 2).

Portanto, enquanto os meios de comunicação tradicionais, como o rádio e a televisão, são amplamente regulados no país, com normas inclusive elencadas no texto constitucional, buscando, dentre outros objetivos, impedir a formação



de monopólios e oligopólios, promover a cultura nacional, estimular a produção independente e fomentar atividades educativas, artísticas, culturais e informativas, o *streaming* avança no Brasil sem um marco de regulação legal, omissão que demanda urgentes esforços do Poder Executivo e, principalmente, do Poder Legislativo para ser suprida.

Além de as empresas que prestam serviço de *streaming* no país não serem, atualmente, obrigadas a recolher a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Codecine, situação que vai de encontro ao princípio da isonomia - já que outras empresas que exploram comercialmente obras audiovisuais são obrigadas ao recolhimento do tributo -, e representa uma significativa perda de arrecadação de uma contribuição tão relevante para o setor audiovisual brasileiro, não há em vigor qualquer norma que imponha uma disponibilização de conteúdo nacional mínimo na programação dessas plataformas.

Atentos a essa situação, atores, cineastas, roteiristas e profissionais que atuam no setor audiovisual brasileiro, além de entidades e associações profissionais, assinaram, em maio de 2025, um manifesto denominado “Por uma regulação do *streaming* à altura do Brasil”¹⁵, no qual defendem que “a regulamentação do vídeo sob demanda (VoD) é hoje a medida

¹⁵ Manifesto disponível em <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR151549>. Acesso em 14/06/2025.

mais urgente e estratégica para garantir o futuro do audiovisual brasileiro”, sendo imprescindível que o Governo Federal e o Congresso Nacional tratem o tema “com a centralidade que exige um verdadeiro projeto de país — afinal, o audiovisual é um setor estratégico para o desenvolvimento nacional”. Dentre os pontos abordados no manifesto, foi pleiteada uma cota mínima de 20% para filmes brasileiros nos catálogos das plataformas.

Importante salientar, por fim, que o Brasil destoa de outros países – muitos inclusive com uma indústria audiovisual nacional ainda mais forte – que já regulamentaram o serviço de vídeo sob demanda e, dentre outras determinações, obrigam que uma parcela das receitas das empresas de *streaming* seja revertida na indústria audiovisual nacional, além de impor uma cota mínima de conteúdo nacional nas plataformas, como se verá no próximo tópico.

4.3 REGULAÇÃO DO *STREAMING* E IMPOSIÇÃO DE COTAS EM OUTROS PAÍSES

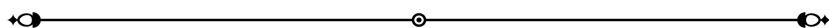
Analisar as legislações de outros países possui fundamental importância para o presente debate, porque possibilita que o legislador brasileiro institua uma regulação do *streaming* pautada em evidências, dados e nas melhores práticas internacionais. Além disso, afasta argumentos rasos que sustentam, sem evidências, que haveria um intervencionismo

estatal exagerado na regulação do *streaming* e que esse intervencionismo poderia prejudicar o consumidor brasileiro, visto que os países que instituíram normas regulatórias continuam consumindo livremente esse tipo de serviço, mas com vantagens adicionais para a sua própria indústria audiovisual, aumentando a distribuição de bens culturais internamente e, em última instância, maximizando a participação dessa indústria na economia do país. Como bem sintetizado em relatório feito pela Agência Nacional do Cinema:

De forma geral, a maior parte das referências internacionais orbita em torno de um modelo regulatório baseado em: (i) financiamento, (ii) proeminência e (iii) cotas de catálogo. Em alguns casos os três elementos estão presentes. Em outros, parte deles.

O financiamento se dá, em geral, na forma de obrigação de investimentos, em taxas que serão aplicadas em políticas setoriais, ou em uma combinação dessas duas modalidades. A obrigação de investimento costuma ser mensurada como um percentual da receita bruta ou líquida. A proeminência na maior parte dos casos é definida em termos genéricos, cabendo à regulamentação infralegal o detalhamento sobre como ela irá funcionar. Já quanto ao estabelecimento de cotas, estas são calculadas na forma de percentual de títulos do catálogo ou de horas de programação (ANCINE, 2023, p. 21).

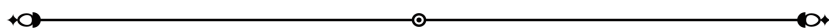
O mesmo relatório traz informações concretas sobre aspectos regulatórios do *streaming* em outros países, apresentando um valioso quadro comparativo. Apenas no que diz respeito à cota de conteúdo nacional, o estudo informa que



muitos países europeus – como a Itália, Alemanha, Suíça, Grécia, Holanda, Reino Unido, Espanha e Portugal – adotam o percentual de 30% (trinta por cento) para disponibilização de obras nacionais, com a determinação de que tais obras sejam veiculadas com proeminência nas plataformas, ou seja, sendo destacadas para os usuários no *software* das plataformas. A França, mesmo sendo o país da União Europeia com a indústria audiovisual mais forte, possui uma cota de tela ainda mais rigorosa, determinando a exibição mínima de 60% de obras nacionais, além de determinar um investimento de até 25% sobre a receita líquida das empresas de *streaming* no setor audiovisual francês.

Percebe-se, portanto, que os países europeus foram pioneiros na regulação do *streaming* e, mais particularmente, na imposição de cotas de telas. Isso se deve à revisão em 2018, pela União Europeia, da Diretiva de Serviços de Mídia Audiovisual (*Audiovisual Media Services Directive - AVMSD*), a qual atualizou a legislação europeia perante os serviços de *streaming*, passando a obriga-los a manter em seus catálogos um mínimo de 30% de conteúdo de séries e filmes de origem europeia, além de permitir aos Estados Membros da União Europeia a implementação de obrigações de investimento por parte dos serviços de *streaming*, seja mediante investimento direto ou por contribuição a fundos nacionais (BAHIA, BUTCHER e TINEN 2023, p. 110).

Em suma, o estudo do direito comparado demonstra que os países europeus foram pioneiros na regulamentação



do *streaming* e na determinação de cotas mínimas de conteúdo nacionais nos catálogos das plataformas de vídeo, predominando o percentual de 30%, além de obrigações referentes a contribuições financeiras para a produção de obras europeias através de investimentos diretos em conteúdos e contribuição para fundos nacionais.

4.4 IMPORTÂNCIA DA COTA DE TELA NO *STREAMING*

Como exposto anteriormente, o *streaming*, como principal sistema de transmissão de vídeo sob demanda, tem se popularizado de forma intensa em todos os países do mundo, não sendo diferente do Brasil, que é o país com maior quantidade de usuários na América Latina e se encontra atualmente entre os dez maiores no mundo em termos de receitas geradas com assinaturas (CADE, 2024, p. 12).

Dados e pesquisas comprovam que durante o período de pandemia da Covid-19 (2020 a 2022), quando as pessoas foram forçadas ao isolamento social e as salas de cinema estavam fechadas ao público, o consumo do *streaming* aumentou sensivelmente, contexto que ajudou a disseminar ainda mais essa modalidade de vídeo sob demanda no país. Apenas a título ilustrativo, matéria veiculada na Forbes Brasil no ano de 2021¹⁶, utilizando como referência dados extraídos

¹⁶ Matéria intitulada “Um ano depois do início da pandemia, plataformas de streaming contabilizam ganhos”. Publicado em 22/03/2021. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/03/um-ano-depois-do-inicio-da->

de pesquisa da Kantar IBOPE Media, demonstra que 58% dos usuários entrevistados informaram que o *streaming* foi o meio preponderante utilizado para assistir a produtos audiovisuais durante a pandemia.

O período de pandemia, portanto, colaborou com a ampliação da utilização do *streaming* nos lares brasileiros, ajudando a consolidar um hábito de consumo do audiovisual predominantemente doméstico. De modo geral, pode-se afirmar que o apelo da primeira janela de exibição dos filmes – as salas de cinemas – tem diminuído entre os espectadores, sendo a concorrência do *streaming* um dos fatores que explicam o fenômeno, simplesmente porque muitas pessoas optam por aguardar algum tempo para verem os filmes em suas próprias residências, ao invés de verem antecipadamente nos cinemas.

Até mesmo por questões puramente econômicas, o consumo do audiovisual por meio do *streaming* se revela muito mais acessível e conveniente ao público em geral, pois com um valor fixo mensal o usuário pode ter acesso a uma grande quantidade de filmes, séries e programas, diferentemente do que ocorre com o cinema – pois, além do preço do ingresso, que pode variar de acordo com o dia da exibição e tipo de sala, muitas vezes envolve custos com deslocamento e alimentação, tornando esse tipo de entretenimento até

pandemia-plataformas-de-streaming-contabilizam-ganhos/. Acesso em 11/06/2025.

mesmo inacessível para uma parcela considerável da população brasileira.

É fácil concluir, portanto, que o *streaming* acaba se revelando um meio economicamente muito mais acessível do que o circuito tradicional de cinema, além de possibilitar um consumo mais extenso e diversificado de obras audiovisuais. Em tal contexto, a imposição da cota de conteúdo nacional se torna não apenas necessária para estimular a indústria audiovisual brasileira, como também uma forma de ampliar e democratizar o acesso do público às obras nacionais, possibilitando que muitos espectadores tenham a oportunidade de assistir a um conteúdo que provavelmente não encontraria espaço ou apelo suficiente para ser consumido nas salas de cinema, considerando a forte concorrência e a restrição orçamentária da maioria da população brasileira, ou até mesmo obras do passado que poderiam ser finalmente conhecidas ou redescobertas pelo público, em especial as gerações mais jovens¹⁷.

Nesse sentido, é importante mais uma vez destacar que o setor audiovisual possui peculiaridades que vão muito além da questão meramente econômica, tendo em vista que, devido à sua aproximação da arte com o desenvolvimento tecnológico, encerra em si mesmo a ambiguidade de ser uma

¹⁷ Considerando que o mercado de DVDs e Blu-Ray praticamente não existe mais, assim como as videolocadoras, que durante muito tempo eram um espaço de descoberta de filmes, a internet e o streaming se tornaram praticamente os únicos redutos para o público ter acesso a obras do passado e fomentar a prática da cinefilia.

atividade industrial – que requer alto investimento e retorno a longo prazo – e, também, um fenômeno estético, cultural e artístico, que acarreta na vida contemporânea dos países uma ampla identidade cultural nacional (FORNAZARI, 2006, p. 651).

Por conseguinte, o tratamento a ser dado aos produtos audiovisuais deve partir do pressuposto de que eles não são uma *mera mercadoria* a ser disponibilizada para o mercado consumidor, em uma típica relação de preço e benefício, mas representam materializações de expressões artísticas e culturais, refletindo, muitas vezes, aspectos que são intrínsecos a determinados países, regiões ou povos e que, portanto, devem ser preservados. São os denominados *bens culturais* que, nas palavras do ilustre José Afonso da Silva, “são coisas criadas pelo homem mediante projeção de valores, ‘criadas’ não apenas no sentido de produzidas, não só do mundo construído, mas no sentido de vivência espiritual do objeto” (SILVA, 2001, p. 26).

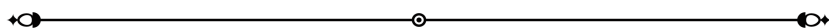
Ademais, do ponto de vista puramente econômico, uma reserva mínima para conteúdo nacional no *streaming* terá um efeito de estimular a indústria do audiovisual brasileiro como um todo, fomentando a contratação de profissionais e movimentando uma economia que movimenta bilhões de reais por ano, aspecto que não pode ser desprezado. Certamente, a imposição de uma reserva mínima de conteúdo gerará uma demanda de novas produções, movimentando a

economia e gerando até mesmo aumento da arrecadação tributária em todas as cadeias que compõem o setor audiovisual e das que estão indiretamente a ela vinculadas.

Do ponto de vista da constitucionalidade, a Lei Maior possui uma série de princípios e diretrizes que buscam proteger e fomentar a cultura nacional, buscando uma convivência harmônica com outros princípios também protegidos, como a liberdade de iniciativa e a livre concorrência. Estabelecer uma reserva de conteúdo nacional a ser observada pelas empresas que comercializam serviços de *streaming* estaria em plena conformidade com o ordenamento jurídico constitucional brasileiro, à semelhança do que foi aplicado pelo STF ao confirmar a constitucionalidade da cota de tela para os cinemas (RE nº 627.432/RS) e para a televisão por assinatura (ADI nº 4.679/DF), cujos principais fundamentos foram anteriormente destacados.

4.5 EM BUSCA DE UM PERCENTUAL ADEQUADO

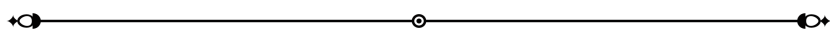
A imposição da cota de tela no *streaming* deve buscar um percentual que seja, ao mesmo tempo, *eficaz* – ou seja, apto a promover as mudanças pretendidas – e *proporcional*, pois seria contraproducente e até mesmo injusto impor um percentual excessivo para as empresas que atuam no setor, especialmente para as plataformas com menor capacidade econômica. Caberá ao Congresso Nacional buscar um percentual equilibrado para atender os interesses diversos.



Inicialmente, é importante conhecer os índices atualmente aplicados pelas plataformas de *streaming* no país, considerando a ausência da obrigatoriedade de cota, para então buscar a implementação de uma parcela mínima de conteúdo mais satisfatória para os interesses do setor audiovisual brasileiro e dos próprios consumidores. Isso porque seria inócuo estabelecer um percentual já observado espontaneamente pelas plataformas de *streaming*, sendo necessário buscar um percentual mais satisfatório, mas sem atingir de forma desproporcional outros princípios constitucionais.

Em valioso estudo feito pela Consultoria Legislativa do Senado Federal (“Como anda a regulamentação dos serviços de vídeo sob demanda no Brasil?”), com amparo em dados obtidos pela Ancine, o cenário atual pode ser assim resumido: (i) considerando as 60 plataformas com maior quantidade de usuários, 10 não disponibilizam títulos nacionais em seus catálogos; (ii) das 50 plataformas que disponibilizam conteúdo nacional, a ocupação das obras brasileiras representa um percentual médio de apenas 5,17% do total. Portanto, do universo analisado pela Ancine, pouco mais de 5% dos títulos presentes nos catálogos dos serviços de *streaming* ofertados ao público brasileiro atualmente são de obras nacionais (MARTINS, 2025, p. 22).

Importante salientar que esse percentual corresponde à média, que acabou sendo beneficiada pelo catálogo da *Globoplay* – a plataforma de *streaming* brasileira com maior participação no mercado –, que possui 28,3% de produções



nacionais. Para se ter uma noção mais individualizada, a *Netflix*, plataforma líder global e que tem no Brasil a sua segunda maior base de assinantes (atrás apenas dos Estados Unidos), conta com apenas 2,9% de conteúdo brasileiro em seu catálogo; a *Amazon Prime Video* apresenta 4,1%; *Max* com 1,7% e a *Disney+* com 1,4%. Assim, essas quatro gigantes do mercado de *streaming* contam com milhões de assinantes brasileiros, mas possuem em seus catálogos, somados, um percentual que, na média, sequer chega a 3% de produções nacionais disponíveis para os usuários.

Portanto, com base em dados concretos, não resta qualquer dúvida que a participação de conteúdo brasileiro nas plataformas de *streaming* atualmente é baixíssimo, muito distante do percentual mínimo de 30% fixado pela União Europeia, fato este que evidencia a necessidade e razoabilidade de impor uma cota de tela no Brasil.

Como visto anteriormente, profissionais e personalidades que atuam no setor audiovisual pleitearam, no manifesto “Por uma regulamentação do streaming à altura do Brasil”, a instituição de uma cota de tela de 20%. Este percentual também foi recomendado pela Ancine nas suas recomendações para a regulação do vídeo sob demanda no Brasil, considerado pela agência como um percentual adequado para proteger e estimular a participação do conteúdo audiovisual nacional, sendo que necessariamente 50% desse percentual deve ser preenchido com produções brasileiras independentes (ANCINE, 2023, p. 41).

4.6 DOS PROJETOS DE LEI EM ANDAMENTO

Tramitam no Congresso Nacional duas propostas legislativas que buscam regulamentar o sistema de vídeo sob demanda, instituindo obrigações para as empresas que operam no país, quais sejam: o Projeto de Lei (PL) nº 8.889, de 2017, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP), e o PL nº 2.331, de 2022, de autoria do Senador Nelsinho Trad (PSD/MS).

Levando em consideração apenas à imposição da cota de conteúdo, o PL nº 8.889/2017 veicula uma cota de tela de caráter progressivo, variando de 2% do total de horas do catálogo ofertado (para empresas com receita bruta anual até R\$ 3,6 milhões) até o patamar mínimo de 20% para empresas com receita bruta anual acima de R\$ 70 milhões, sendo que 50% da cota estabelecida para cada provedora deverá ser composta por obras produzidas por produtoras brasileiras independentes¹⁸. Percebe-se, então, que o PL nº 8.889/2017 prevê uma cota de tela progressiva – aumentando o percentual à medida em que se aumenta a receita bruta anual do provedor – e que leva em consideração a totalidade de horas de obras no catálogo, e não a quantidade em números absolutos.

Já o PL nº 2.331/2022 não trouxe, na sua redação original, qualquer alusão à imposição de uma cota de tela,

¹⁸ As microempresas e empresas de pequeno porte estariam excluídas da obrigatoriedade de observância das cotas de telas.

tendo como foco a imposição da Condecine sobre a receita operacional bruta das plataformas, com a possibilidade de descontar até 50% do valor devido em investimentos na produção ou aquisição de produções nacionais. Todavia, foi apresentado um substitutivo pelo senador Eduardo Gomes (PL-TO) que veiculou uma cota de tela em números absolutos, levando em consideração a quantidade total de obras disponibilizadas anualmente nos catálogos das provedoras, na seguinte proporção: 100 obras nacionais para catálogos com no mínimo 2.000 obras disponíveis; 150 obras nacionais para catálogos com no mínimo 3.000 obras; 250 obras nacionais para catálogos com no mínimo 5.000 obras; e 300 obras nacionais para catálogos com no mínimo 7.000 obras em sua totalidade. Nos termos da proposta, essa obrigatoriedade deverá ser cumprida de forma gradual pelas empresas, passando a ser 100% exigível apenas após 8 anos da entrada em vigor da lei.

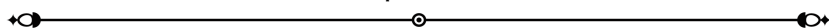
Ora, ao se computar a quantidade de obras determinada a título de cota de conteúdo brasileiro pelo substitutivo ao PL nº 2.331/2022, constata-se que o percentual corresponde a apenas 5% da totalidade, sendo que na última faixa esse percentual cai para 4,28% na relação títulos brasileiros/total de títulos. Conforme visto anteriormente, esse percentual médio já é espontaneamente observado pelos 50 maiores provedores que operam no Brasil, motivo pelo qual a proposta legislativa teria pouca repercussão prática e quase nenhum impacto global.

Por conseguinte, o Projeto de Lei (PL) nº 8.889/2017 possui maior convergência com as orientações da Ancine e dos profissionais que atuam no setor audiovisual brasileiro e se aproxima dos padrões internacionais adotados pelos países da União Europeia. Ademais, a progressividade prevista na proposta, no sentido de aumentar o percentual à medida em que se aumenta a receita bruta anual da empresa, variando de 2% a 20%, revela-se bastante razoável, evitando o risco das plataformas com menor quantidade de assinantes e de receitas sofrerem impactos econômicos excessivos com a aquisição ou produção de obras nacionais para cumprirem o percentual mínimo previsto na legislação.

5 CONCLUSÃO

A cota de tela é uma dentre as várias políticas que o Estado pode se utilizar para incentivar e proteger a indústria audiovisual nacional frente a uma concorrência estrangeira extremamente poderosa economicamente e de enorme influência global, possibilitando com isso promover valores culturais essencialmente brasileiros, ajudando a disseminar a cultura e fomentar a identidade nacional.

Inicialmente, a sua instituição, que remonta à primeira metade do século 20, tanto no Brasil como em outros países, teve como foco o circuito exibidor cinematográfico tradicional, impondo aos proprietários de salas de exibição comercial de cinema uma quantidade e diversidade mínima



de títulos nacionais durante cada ano, sendo a regra posteriormente expandida para a televisão por assinatura. Considerando a legislação atualmente em vigor, a cota de tela para os cinemas deve ser observada até pelo menos 31/12/2033, nos termos da alteração trazida pela Lei nº 14.814/2024, enquanto na televisão por assinatura até 31/12/2038, sendo possível e até mesmo recomendável uma subsequente postergação.

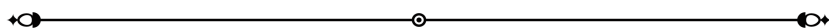
Consoante decidido pelo STF de forma definitiva (RE nº 672.432/RS e ADI nº 4.679/DF), a cota de tela, tanto no circuito tradicional de cinema como na televisão por assinatura, está em plena conformidade com a Constituição Federal, não atingindo de modo desproporcional os princípios da livre iniciativa, da liberdade econômica e da propriedade privada, visto que a sua aplicabilidade possui propósitos sociais, culturais e econômicos protegidos e estimulados pelo Constituinte.

No tocante ao *streaming* (transmissão contínua ou fluxo de mídia), modalidade do *video on demand* (VoD) que permite a fruição de obras audiovisuais (séries, filmes, programas de entretenimento e esportivos, dentre outros) sem necessidade de armazenamento permanente dos dados no dispositivo do usuário, não há atualmente qualquer obrigatoriedade das plataformas em disponibilizar ao público uma quantidade e diversidade mínimas de obras nacionais nos catálogos.

Na verdade, a despeito de ser o formato de mídia com maior crescimento tanto a nível global como nacional, com a maior quantidade de investimentos de recursos tecnológicos e financeiros, o *streaming* ainda não possui qualquer regulação no Brasil, omissão que necessita ser urgentemente sanada pelo Congresso Nacional, pleito que inclusive tem sido feito pela Ancine, na condição de agência reguladora, e por artistas, profissionais e entidades que atuam no setor audiovisual brasileiro.

Considerando que a quantidade de obras nacionais nos catálogos das principais plataformas de *streaming* no Brasil, segundo dados da Ancine e da Consultoria Legislativa do Senado Federal, representa um percentual médio de apenas 5% da totalidade, a imposição de uma cota de tela em percentual mais significativo se revela como uma medida não apenas necessária como também isonômica, tendo em vista que as empresas proprietárias e locatárias de salas de cinema e as emissoras de televisão por assinatura estão submetidas a essa obrigatoriedade no país, segundo as peculiaridades de cada segmento, o que irá possibilitar uma concorrência mais isonômica dentro do setor audiovisual.

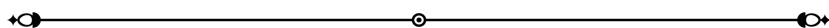
Ademais, todos os fundamentos jurídicos invocados pelo STF para declarar a constitucionalidade da cota de tela para os cinemas e televisão por assinatura podem e devem ser também aplicados para evitar qualquer discussão despi-cienda acerca da constitucionalidade da aplicação da medida para os provedores de vídeo sob demanda.



A ampliação do conteúdo brasileiro nas plataformas de *streaming* terá como efeito uma maior mobilização para a produção de novas obras audiovisuais, como filmes, séries e programas, fomentando a geração de empregos, formação de contratos e circulação de riquezas na indústria audiovisual e de entretenimento, cuja participação no PIB possui relevância considerável, o que irá refletir em outras cadeias econômicas indiretas (como turismo, indústria têxtil, publicidade, construção civil, consultorias jurídicas, etc), além de maior arrecadação tributária.

Além disso, para preencher a reserva de conteúdo, as empresas de *streaming* poderão colocar em seus catálogos importantes obras de décadas passadas, possibilitando que os espectadores, em especial os das gerações mais jovens, possam ter contato e conhecer importantes filmes que fizeram parte da riquíssima história do cinema brasileiro em versões possivelmente remasterizadas, com qualidade de som e imagem superior, o que poderá representar, inclusive, uma forma eficiente de preservação da cultura cinematográfica brasileira.

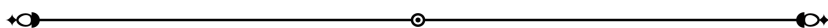
Nesse sentido, a recomendação da Ancine e dos profissionais que atuam no setor audiovisual em impor o percentual de 20% a título de cota de tela no *streaming* deve ser levada em consideração, porque se aproxima da cota estabelecida por países europeus, no percentual de 30%, muitos com indústrias audiovisuais mais poderosas e de maior alcance global do que a brasileira. Ademais, trata-se de um percentual razoável, que



não atinge de forma excessiva a liberdade das empresas exibidoras.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 8.889/2017, que tramita na Câmara dos Deputados, propõe uma política de cota de tela para o *streaming* mais adequada e com maior possibilidade de gerar impactos do que o PL nº 2.331/2022, de iniciativa do Senado Federal. Além de se aproximar da recomendação da Ancine, o PL nº 8.889/2017 propõe uma obrigatoriedade de *cota de tela progressiva*, variando de 2% a 20% a depender da receita bruta anual da plataforma, medida esta que nos parece extremamente razoável e com menor potencialidade de desestimular investimentos de empresas com menor capacidade econômica.

Por fim, é importante salientar que a proteção e estímulo da produção e da cultura audiovisual brasileira vai muito além da imposição de uma cota de conteúdo nacional. Existem várias medidas, tanto decorrentes de políticas públicas como inerentes ao próprio setor privado, que poderão em conjunto atingir essa finalidade. A cota de tela é uma dentre as várias medidas possíveis. Em conjunto, todas as medidas de valorização do audiovisual brasileiro, desde que compatíveis com os princípios e diretrizes constitucionais, trarão benefícios diversos, tanto para todas as cadeias econômicas que compõem o segmento, direta ou indiretamente, como para os espectadores, que terão maior acesso à cultura nacional, cuja riqueza e diversidade devem ser ao máximo valorizadas.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – ANCINE. **Informe Anual do Mercado Cinematográfico de 2024**. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2025. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2024.pdf>. Acesso em 24/06/2025.

____. **Relatório final GT VoD - Recomendações acerca da Regulação do segmento de Video on Demand (VoD)**. Agosto de 2023. Disponível em <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorio-final-gt-vod/relatorio-final-gt-vod2023.pdf>. Acesso em 24/06/2025.

____. **Vídeo sob demanda – Análise de impacto regulatório**. Agosto de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorio_de_analise_de_impacto_-_vod.pdf. Acesso em 24/06/2025.

BAHIA, Lia, BUTCHER, Pedro e TINEN, Pedro. **O setor audiovisual e os serviços de streaming: da necessidade de repensar a regulação e as políticas públicas**. Revista Epetic. v. 24, n. 3, SET.-DEZ. 2022.

BERNIER, Ivan. **Local content requirements for film, radio, and television as a means of protecting cultural diversity: theory and reality**, 2004.

BRASIL, **Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932**. Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a



"Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências.

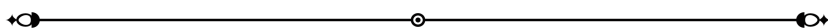
____. **Decreto nº 12.067, de 19 de junho de 2024.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras.

____. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências.

____. **Lei nº 14.814, de 15 de janeiro de 2024.** Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras.

____. **Lei nº 14.815, de 15 de janeiro de 2024.** Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, e a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras – a política de cotas de tela na TV paga –, e dá outras providências.

____. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.** Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio



ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.679/DF**. Rel. Min. Luiz Fux. Diário Oficial da União, 26/05/2021.

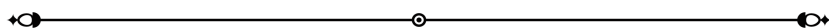
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 672.432/RS. Rel. Min. Dias Toffoli. Diário Oficial da União, 05/04/2018.

CARDOSO, Vivianne Lindsay. **O papel fundamental da Cota de Tela no Brasil**. *Revista Comunicação Midiática, Bauru, SP*, v. 19, n. 2, p. 257–273, 2024.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. **Análise do Mercado Relevante de Vídeo sob Demanda**. Julho de 2024. Disponível em https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2024/DT_002-2024-Mercado-relevante-vod.pdf.

FORNAZARI, Fabio Kobol. **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav**, *Rev. Adm. Pública* 40, 2006.

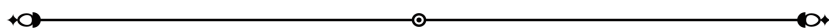
MACEDO, Alexandre Carneiro Rios. **A constitucionalidade da cota de tela**. *Revista de mídia e entretenimento*. vol. 3, ano 2. São Paulo: Ed. IASP, 2016.



MARTINS, Marcus. **Como anda a regulamentação dos serviços de vídeo sob demanda no Brasil?** Brasil: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas de Consultoria Legislativa, n. 340, 2025.

MARTINS, Vinícius Alves Portela. **Agência Nacional do Cinema – ANCINE: comentários à Medida Provisória nº 2.228-1/01, ao Decreto nº 4.121/02 e à Lei nº 12.485/11.** São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura.** São Paulo: Malheiros, 2001.



CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS E A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE

Alice Rosa Gonçalves¹

Beatriz Barreto de Farias²

Ítalo Marques Coutinho Oliveira³

Izabelly Souza Lima⁴

Jennifer Eduarda Silva Gonzaga⁵

Natália França Figueiredo de Oliveira⁶

Sheilly Yasmin Pereira da Silva⁷

Danielle Borges⁸

Resumo: A Reforma Trabalhista de 2017 acabou com a obrigatoriedade da contribuição sindical, colocando os sindicatos diante de um novo desafio: provar sua relevância. A queda na arrecadação revelou uma crise de representatividade, mas também abriu espaço para uma transformação profunda. Agora, apenas os sindicatos transparentes, participativos e realmente comprometidos com os trabalhadores têm chances de reconquistar a confiança e o apoio da base. Contribuir deixou de ser obrigação e passou a ser uma escolha consciente por mais direitos, mais voz e mais união.

Palavras-chave: Crise. Sindicato. Sustentabilidade. Trabalhadores.

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

³ Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

⁴ Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

⁵ Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

⁶ Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

⁷ Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Wyden.

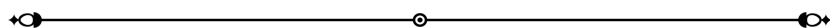
⁸ Advogada. Professora. Mestra em Direito - UFBA. Mestra em Direito Privado Europeu pela Università Mediterranea di Reggio Calabria Italia. Especialista em Juizados Especiais - FACTIVA/ INVICTUS. Graduação em Direito - UNI-FTC.

1 INTRODUÇÃO

As contribuições sindicais, que antes eram obrigações compulsórias, anuais e cobradas indistintamente de todos que fizessem parte da categoria, foram implementadas no Brasil com influência do modelo corporativista Italiano, durante o Estado Novo. A sua institucionalização ocorreu por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, sobretudo no art. 580, onde eram nomeadas como “imposto sindical”. Posteriormente, com o Decreto nº229/67, a nomenclatura foi oficialmente alterada para “contribuições sindicais”, reforçando a sua obrigatoriedade.

No entanto, esse tema sempre foi polêmico, gerando diversas discussões políticas e jurídicas. Em 2017, mediante a Reforma Trabalhista, houve a extinção da compulsoriedade, tornando seu pagamento somente por autorização prévia e expressa. Não obstante, essa contribuição segue gerando debates, visto que, após essa mudança, os sindicatos perderam boa parte dos seus patrimônios, o que revelou uma realidade até então encoberta: a crise de representatividade dos sindicatos brasileiros.

A partir de uma abordagem crítica e profunda sobre o papel dos sindicatos no Brasil, busca-se compreender até que ponto a antiga obrigatoriedade de contribuição sustentava essas instituições e de que maneira a transição para o modelo voluntário vem impactando sua preservação nos dias atuais.



Essa reflexão não se limita ao diagnóstico da crise: ela aponta caminhos. É essencial promover o entendimento dos efeitos dessa transformação e, ao mesmo tempo, construir alternativas que fortaleçam a liberdade sindical, ampliem a participação democrática e garantam a sustentabilidade financeira dessas entidades e pilares fundamentais para um sindicalismo mais legítimo, representativo e duradouro.

2 PANORAMA DAS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS

2.1 TIPOS DE CONTRIBUIÇÃO- SINDICAL, CONFEDERATIVA, ASSISTENCIAL E NEGOCIAL

A contribuição sindical foi criada durante o Estado Novo, possuindo natureza tributária, com o objetivo de assegurar uma fonte de financiamento para os sindicatos. Instituída pela Constituição de 1937, tornou-se a principal receita dessas entidades, impondo-se a todos que integrassem a categoria profissional ou econômica representada.

Com a promulgação da Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, o Brasil passou a adotar preceitos da Convenção nº 87 da OIT, que consagra a liberdade sindical como um direito humano:

Artigo 2: Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de filiar-se a estas

organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas.

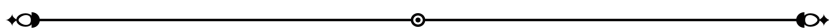
Artigo 3, §1º.: As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, o de eleger livremente seus representantes, o de organizar sua administração e suas atividades e o de formular seu programa de ação.

Assim, as contribuições confederativa, assistencial e negocial possuem natureza privada, não tributária, decorrentes da autonomia coletiva da categoria.

A contribuição confederativa, por sua vez, tem como finalidade o custeio do sistema confederativo sindical e possui caráter voluntário, devendo estar prevista em assembleia geral. Segundo doutrina e jurisprudência (Pessoa, 2004), esta contribuição não possui natureza tributária, considerando seu caráter voluntário, sendo necessária previsão em assembleia geral e podendo apenas ser exigida aos empregados sindicalizados.

Já a contribuição assistencial, fixada por acordos ou convenções coletivas, tem por objetivo o financiamento de atividades sindicais específicas, como campanhas salariais e negociações coletivas. Ainda que se beneficie toda a categoria profissional, sua cobrança deve respeitar o direito de oposição dos não filiados.^[2]

A contribuição negocial, esta insurge-se como alternativa à contribuição sindical obrigatória, em consonância com a liberdade sindical. Ainda que não apresente caráter



compulsório, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), alinhando-se ao entendimento do Comitê de Liberdade Sindical da OIT, vem admitindo a substituição da contribuição sindical obrigatória pela contribuição sindical aprovada em Assembleia, indicando um caminho para a plena eficácia da liberdade sindical.

2.2 NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

A contribuição sindical, desde sua origem em 1937, constituiu-se como a principal fonte de custeio dos sindicatos, possuindo natureza tributária. Com o avanço das garantias fundamentais e da liberdade de associação, impulsionado pela adesão à Convenção nº 87 da OIT, o modelo compulsório passou a ser amplamente questionado.

A Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) introduziu mudanças substanciais, retirando o caráter obrigatório da contribuição sindical e tornando seu pagamento condicionado à autorização prévia e expressa do trabalhador. Tal advento, redefiniu a relação entre sindicato, empregado e empregador, gerando impactos significativos na estrutura de financiamento das entidades sindicais.

Apesar da alteração legislativa, ainda existem controvérsias doutrinárias quanto à subsistência de elementos típicos do tributo na contribuição sindical, principalmente no que se refere à compulsoriedade e à vinculação legal.

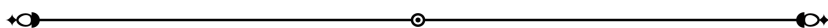
2.3 DISTINÇÕES ENTRE TRIBUTO E CONTRIBUIÇÕES INSTITUÍDAS PELA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS

Os tributos estão presentes de forma cotidiana na vida dos brasileiros em praticamente qualquer coisa se possa ter, comprar, vender ou consumir. O artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN) define tributo como: “Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Desse modo, os elementos que caracterizam o tributo são: (i) prestação pecuniária; (ii) compulsoriedade; (iii) pagamento em moeda ou valor equivalente; (iv) ausência de sanção por ato ilícito; (v) instituição por lei; e (vi) cobrança mediante atividade administrativa vinculada.

A compulsoriedade é o principal ponto de controvérsia na contribuição sindical, pois, em razão de sua natureza compulsória, trata-se de uma obrigação que não possui caráter de voluntariedade em relação ao seu cumprimento.

Contudo, em razão dos tributos instituídos pela Reforma Trabalhista, essa compulsoriedade foi afastada. Isto pois, as contribuições confederativa, assistencial e negocial, ainda que relacionadas ao financiamento sindical, não possuem natureza tributária, por derivarem da autonomia privada coletiva e dependerem de aprovação em assembleia.



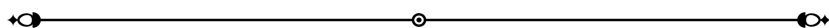
A Constituição Federal, em seu artigo 8º, inciso IV, estabelece que além da contribuição definida em assembleia os sindicatos podem arrecadar receita por intermédio da contribuição estabelecida em lei, neste caso, os artigos 548, 549 e seguintes da CLT.

2.4 O FINANCIAMENTO DO SISTEMA SINDICAL ANTES E DEPOIS DA REFORMA TRABALHISTA

Originalmente, a contribuição sindical era devida por todos os integrantes de determinada categoria econômica ou profissional, independentemente de filiação sindical. O desconto era feito anualmente: em março para empregados assalariados (equivalente a um dia de trabalho) e em janeiro para empregadores (proporcional ao capital social), sendo os valores recolhidos pela Caixa Econômica Federal.

O valor arrecadado a título de contribuição sindical deve ser dividido conforme proporções estabelecidas pelo artigo 589 da CLT: 60% para o sindicato, 15% para a federação, 5% para a confederação, 10% para a central sindical e 10% para a Conta Especial Emprego e Salário. Dispositivo que se mantém mesmo após a Reforma Trabalhista.

No entanto, esse modelo de compulsoriedade anteriormente adotado para o recolhimento da contribuição sindical foi, por anos, duramente criticado por parcela expressiva da doutrina, que sustentava ser incompatível com os princípios constitucionais da liberdade sindical e da autonomia da

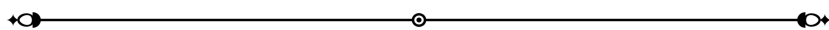


vontade, que entendiam que a manutenção de um sistema de financiamento sindical compulsório, sem considerar a filiação do trabalhador à entidade sindical, feria o direito de associação e incentivava práticas sindicais ineficazes, amparadas em uma arrecadação automática e desvinculada da atuação efetiva da entidade.

Nesse sentido, defendia-se a necessidade de um novo modelo de financiamento sindical, baseado em contribuições voluntárias. Tal modelo exigiria uma atuação mais transparente e propositiva dos sindicatos, que dependeria da adesão consciente de seus representados para sua sobrevivência financeira.

A própria Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da liberdade sindical ao assegurar que nenhum trabalhador é obrigado a se filiar ou manter vínculo com sindicato. No entanto, contraditoriamente, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em sua redação anterior à Reforma Trabalhista, previa a obrigatoriedade do desconto da contribuição sindical de todos os trabalhadores, independentemente de filiação.

Para autores como Alice Monteiro de Barros, essa contradição era evidente: de um lado, a CLT afirmava a liberdade de filiação sindical; de outro, impunha um recolhimento obrigatório, limitando o direito de escolha dos trabalhadores. Tal dicotomia, segundo a doutrinadora, feria frontalmente o princípio constitucional da liberdade sindical, deslegitimando a coerência normativa do sistema.



Com a promulgação da Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), essa realidade foi alterada. Os artigos 578 e 579 da CLT foram modificados para condicionar o desconto da contribuição sindical à autorização prévia e expressa do trabalhador, consagrando a natureza facultativa do recolhimento:

Art. 578 - As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas.

Art. 579 - O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação.

A entrada em vigor da nova legislação - apenas cinco meses antes do período habitual de recolhimento - gerou insegurança jurídica significativa. Muitas empresas não sabiam se deveriam continuar a realizar o desconto; questionando-se, ainda, se o silêncio do empregado equivaleria à negativa, e se a autorização deveria ser formalizada por escrito.

Diante desse cenário, diversas entidades sindicais ingressaram com ações na Justiça do Trabalho, requerendo a

manutenção da cobrança compulsória e alegando, entre outros pontos, a inconstitucionalidade das alterações.

Uma das decisões de grande destaque foi proferida pelo Desembargador Renato Mário Simões, do TRT da 5ª Região, que concedeu liminar para determinar o desconto da contribuição de todos os empregados da autora da ação, com base na folha salarial de março de 2018, independentemente de autorização prévia e expressa:

Não restam dúvidas, seja no âmbito da doutrina, seja no âmbito da jurisprudência, da natureza tributária da contribuição em debate. Em sendo tributo, as pretendidas alterações deveriam se submeter aos ditames da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, sem olvidar os demais diplomas que regem a legislação tributária. Por conseguinte, ainda que seja de caráter parafiscal, não pode prescindir da aplicação das regras estabelecidas especialmente nos arts. 146 e 149 todos da CF/1988. (...). Não há possibilidade de se admitir tributo "facultativo". (...). A Lei 13.467/2017, além de tratar de matéria reservada à lei complementar, também afastou a compulsoriedade do tributo, mantendo a obrigação legal de negociação, pelos sindicatos, de instrumentos coletivos em benefício de toda a categoria, sendo o trabalhador associado ou não. Retirou-se, portanto, o custeio assegurado constitucionalmente, previsto em lei complementar, garantidor da sobrevivência dos sindicatos e do sistema sindical, sem observância do devido processo legislativo. (TRT5 – MS – Processo nº 0000702- 53.2018.5.05.0000, Relator: Renato

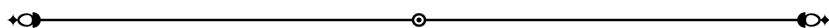
Mário Borges Simões, Data de Julgamento: 11/06/2018, Data de Publicação: 13/06/2018)

O fundamento central dessa e de outras decisões similares foi o entendimento de que a contribuição sindical detém natureza jurídica tributária e, por isso, somente poderia ser alterada por meio de lei complementar, e não por lei ordinária, como foi o caso da Reforma Trabalhista.

Apesar de decisões favoráveis aos sindicatos em instâncias inferiores, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) passou a cassar, por meio de correições parciais, diversas liminares que impunham o desconto compulsório, consolidando a exigência de autorização expressa e individual do trabalhador.

Nesse contexto de insegurança, algumas entidades passaram a convocar assembleias gerais para deliberar sobre a autorização coletiva para desconto da contribuição. Essa prática se apoiava no Enunciado nº 38 da ANAMATRA, aprovado na 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, segundo o qual seria possível a autorização coletiva, desde que realizada conforme o estatuto da entidade. No entanto, o procedimento foi amplamente criticado por juristas, uma vez que substitui a manifestação de vontade individual por uma decisão coletiva, desrespeitando o que está expresso na CLT.

Para conter essas distorções, o Governo Federal editou, em março de 2019, a Medida Provisória nº 873/2019,

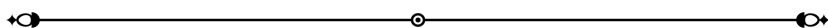


que reforçou a obrigatoriedade da autorização individual, expressa e por escrito, vedando qualquer cobrança tácita. A MP também determinou que: (i) o recolhimento da contribuição sindical se daria exclusivamente por boleto bancário (ou equivalente eletrônico); (ii) é nula cláusula normativa que estipule a obrigatoriedade de recolhimento, mesmo que aprovada em assembleia ou convenção coletiva.

Em suma, o processo de alteração legislativa da contribuição sindical facultativa enfrentou resistência inicial, mas foi se consolidando jurisprudencial e normativamente. A Reforma Trabalhista, ao exigir autorização prévia e expressa para o desconto, reforçou o princípio da liberdade sindical e provocou uma inflexão no modelo de financiamento das entidades sindicais, que passaram a depender de sua legitimidade e atuação concreta para angariar apoio financeiro voluntário.

3 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE SINDICAL NO BRASIL: DESAFIOS E IMPACTOS NA ESTRUTURA SINDICAL CONTEMPORÂNEA

A representatividade sindical no Brasil tem passado por um processo de desgaste, especialmente após a promulgação da Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017), que institui mudanças significativas na organização sindical e nas relações de trabalho. Um dos efeitos mais notáveis



dessa reforma foi a extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical, medida que provocou um forte impacto financeiro nas entidades sindicais e contribuiu para agravar um cenário já marcado por descrédito e distanciamento entre trabalhadores e suas representações formais.

Essa crise de representatividade é complexa e não pode ser compreendida de maneira isolada, pois envolve aspectos econômicos, políticos, sociais e institucionais. Assim, abordam-se a seguir algumas vertentes que ajudam a compreender os contornos e a profundidade desse fenômeno.

3.1 QUEDA NA ARRECADAÇÃO E IMPACTO INSTITUCIONAL

A revogação da contribuição sindical obrigatória comprometeu de maneira direta a sustentabilidade financeira das entidades sindicais. Antes da reforma, esse recurso era a principal fonte utilizada para a manutenção das atividades institucionais, como assessoria jurídica, ações coletivas, negociações salariais e mobilizações. Com a queda radical na arrecadação, muitos sindicatos passaram a enfrentar dificuldades estruturais, desde demissões de funcionários até o fechamento de unidades.

Esse esvaziamento financeiro enfraqueceu a capacidade de diálogo entre os sindicatos, os empregadores e o Estado, prejudicando sua função de equilíbrio nas relações de

trabalho. Sem recursos adequados, a atuação sindical tornou-se limitada, perdendo espaço para outras formas de representação.

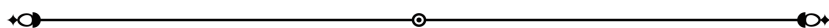
3.2 DIMINUIÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES

Simultaneamente à crise financeira, observa-se um crescente desinteresse da classe trabalhadora em relação às entidades sindicais. Esse fenômeno pode ser explicado por fatores como: o aumento do trabalho informal, o surgimento de novas formas de emprego (como o teletrabalho), o distanciamento da geração atual em relação à cultura sindical e a percepção de ineficácia na defesa de direitos consolidados.

A falta de engajamento da classe trabalhadora contribui para o enfraquecimento da legitimidade das entidades sindicais, que passaram a representar, na prática, um número cada vez menor de trabalhadores. A força da representatividade se perde quando não há participação efetiva da base, o que compromete não apenas a mobilização, mas também a construção de pautas reivindicatórias que reflitam, de forma coletiva, as demandas reais da categoria.

3.3 FALTA DE DEMOCRACIA INTERNA E DESLEGITIMAÇÃO DOS SINDICATOS

Outro fator relevante da crise é a crítica recorrente à falta de democracia interna nas estruturas sindicais. Muitos



sindicatos são percebidos como organizações fechadas, com lideranças pouco renovadas, práticas clientelistas pautadas na troca de favores ou cargos por apoio político e distanciamento das bases. Essa falta de transparência nos processos decisórios gera desconfiança e reforça a percepção de que os sindicatos não representam verdadeiramente os interesses dos trabalhadores.

A deslegitimação institucional também é alimentada por denúncias de corrupção, aparelhamento político e vínculos partidários, o que fortalece a ideia de que os sindicatos atuam mais em prol de interesses próprios do que da defesa de direitos coletivos. Nesse contexto, os sindicatos enfrentam o desafio de se reinventar, adotando práticas baseadas na transparência, na participação democrática e alinhadas às novas formas de organização do trabalho.

4 JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE: ANÁLISE DO JULGAMENTO DO STF (RE 1018459/DF)

A crise de representatividade sindical no Brasil tem sido objeto de intenso debate jurídico, especialmente após a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017), que extinguiu a obrigatoriedade da contribuição sindical. Um dos marcos jurisprudenciais mais relevantes nesse contexto é o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1018459/DF pelo

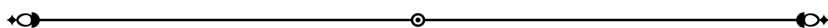
Supremo Tribunal Federal (STF), com repercussão geral reconhecida (Tema 935).

Nesse julgamento, ocorrido em 28 de junho de 2018, o STF decidiu, por maioria, que é constitucional a supressão da obrigatoriedade da contribuição sindical, estabelecida pela Reforma Trabalhista. O plenário firmou a tese de que o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação dada pela Lei nº 13.467/2017, não viola os princípios constitucionais da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais, previstos no artigo 8º da Constituição Federal.

O recurso foi interposto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes (CNTT) contra acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, que havia reconhecido a constitucionalidade da nova redação da CLT. A confederação sustentava que a contribuição sindical teria natureza tributária, e, portanto, sua extinção dependeria de lei complementar, conforme o artigo 146, inciso III, da Constituição.

Contudo, o STF rejeitou esse argumento, considerando que a contribuição sindical obrigatória não possui natureza tributária no atual modelo constitucional, e sim natureza parafiscal, vinculada à sustentação de entidades de classe, mas não à imposição estatal.

O relator do caso, ministro Edson Fachin, votou pela inconstitucionalidade da mudança, mas foi vencido pela maioria formada por ministros como Luiz Fux, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Para essa corrente majoritária, a



obrigatoriedade da contribuição feria diretamente a liberdade de associação e sindicalização, que pressupõe o direito do trabalhador de optar livremente por contribuir ou não com o sindicato.

A decisão do STF teve efeitos diretos na estrutura financeira dos sindicatos, que historicamente dependiam da arrecadação compulsória. Em contrapartida, a Corte reforçou a importância de uma atuação sindical mais transparente, representativa e propositiva, incentivando uma renovação das formas de captação de recursos e de legitimação perante a categoria.

No contexto da crise de representatividade, o julgamento do RE 1018459/DF representa um ponto de inflexão: se, por um lado, enfraqueceu financeiramente muitas entidades sindicais, por outro, abriu espaço para que essas instituições repensem seu papel social, busquem maior proximidade com a base e renovem sua atuação para justificar, de forma voluntária, o apoio e a contribuição dos trabalhadores.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), alinhando-se à decisão do Supremo Tribunal Federal de 2023, passou a admitir a cobrança da contribuição assistencial de trabalhadores não filiados ao sindicato, desde que prevista em convenção ou acordo coletivo é assegurado o direito de oposição individual. Essa mudança representa uma inflexão na jurisprudência tradicional, que até então vedava tal cobrança com base na liberdade de associação. Decisões recentes,

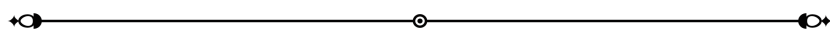
como a da 2ª Turma do TST em abril de 2024, também estenderam essa tese às empresas não associadas, consolidando o entendimento de que os efeitos das negociações coletivas alcançam toda a categoria representada, independentemente da filiação, desde que garantido o direito de oposição amplo, claro e sem obstáculos.

O conflito entre a liberdade sindical e a sustentabilidade financeira das entidades sindicais ganhou centralidade após a Reforma Trabalhista de 2017, que tornou facultativa a contribuição sindical obrigatória. De um lado, a liberdade sindical garante ao trabalhador o direito de não se filiar e de não ser compelido a financiar uma entidade da qual não participa. De outro, sem fontes mínimas de custeio, os sindicatos enfrentam sérias dificuldades para manter suas atividades e representar efetivamente a categoria, o que agrava a crise de representatividade.

O desafio jurídico consiste em conciliar o respeito à autonomia individual com a necessidade de preservar a estrutura coletiva de negociação, o que levou o STF, em 2023, a reconhecer a constitucionalidade da contribuição assistencial.

5 PROPOSTAS E PERSPECTIVAS

A crise de representatividade enfrentada pelas entidades sindicais no Brasil, acentuada após a Reforma Trabalhista



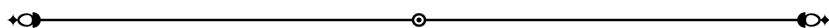
de 2017, impõe a necessidade de repensar os mecanismos de financiamento do sistema sindical. Com a extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical, muitos sindicatos passaram a enfrentar sérias dificuldades financeiras, comprometendo sua capacidade de atuação e, por conseguinte, sua legitimidade perante a classe trabalhadora.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível a análise de modelos internacionais e a proposição de alternativas jurídicas que garantam não apenas a sustentabilidade econômica das entidades, mas também a sua efetiva representatividade democrática.

5.1 MODELOS INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO SINDICAL

Diversos países adotam mecanismos distintos para o financiamento de suas entidades sindicais, com variações significativas quanto à obrigatoriedade das contribuições e à vinculação à negociação coletiva.

Na Alemanha, por exemplo, os sindicatos são financiados exclusivamente por seus membros, e não há qualquer contribuição obrigatória. Contudo, o alto grau de organização e a cultura de filiação voluntária garantem a sustentabilidade das entidades. Há um forte incentivo à sindicalização, pois apenas os filiados têm acesso aos benefícios das negociações coletivas, o que estimula a participação ativa dos trabalhadores.



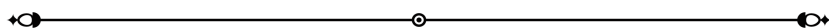
Nos Estados Unidos, o modelo é semelhante ao alemão, com uma ênfase maior na figura da *Union security clause*, cláusula contratual que obriga todos os empregados beneficiados pela negociação coletiva a contribuírem com o sindicato, ainda que não sejam formalmente filiados (*agency fee*). No entanto, a legalidade dessas cláusulas tem sido contestada judicialmente, e a Suprema Corte norte-americana, em decisões recentes, vêm limitando sua aplicação, alegando violação da liberdade de expressão dos trabalhadores.

No modelo francês, há uma coexistência entre sindicatos de diferentes orientações, e a filiação não é requisito para a fruição dos direitos obtidos por meio das convenções coletivas. Contudo, os sindicatos recebem recursos do Estado para a formação de seus dirigentes e para a realização de suas atividades, o que reforça a função pública da representação sindical.

A análise comparada permite concluir que não há um modelo único, mas a viabilidade do financiamento sindical está fortemente relacionada à legitimidade das entidades, à participação dos trabalhadores e à transparência na gestão.

5.2 ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA UM SISTEMA LEGÍTIMO E DEMOCRÁTICO

No contexto brasileiro, a construção de um sistema legítimo e democrático de financiamento sindical deve partir de uma premissa básica: o respeito à liberdade de associação



e à vontade dos trabalhadores. A imposição de contribuições sem prévia autorização individual configura violação a direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, como o princípio da liberdade sindical (art. 8º, inciso V).

Uma alternativa viável é a autorização expressa e individual do trabalhador, inclusive por meios eletrônicos, para o desconto das contribuições assistenciais ou negociais pactuadas em convenções ou acordos coletivos. Essa medida foi, inclusive, reforçada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1018459/DF, que estabeleceu a inconstitucionalidade da cobrança compulsória para não filiados.

Outra possibilidade é a criação de fundos de sustentação sindical a partir da negociação coletiva, mediante cláusulas que estabeleçam percentuais de contribuição para todos os trabalhadores da categoria, desde que assegurado o direito de oposição individual, em prazo razoável e com ampla divulgação. Esse modelo busca equilibrar a necessidade de financiamento com a liberdade de escolha.

Ademais, pode-se considerar o fomento estatal indireto, por meio de políticas públicas que estimulem a atuação sindical, como a destinação de recursos para formação de dirigentes, programas de qualificação e mediação de conflitos. Tais incentivos não comprometem a autonomia das entidades, desde que baseados em critérios objetivos e transparentes.

A autorização de contribuições sindicais no âmbito da negociação coletiva deve observar critérios jurídicos e princípios constitucionais, especialmente a legalidade, a transparência e a participação democrática dos trabalhadores. Propõe-se que os seguintes critérios sejam observados:

- Consulta prévia e ampla à categoria, com divulgação clara dos valores e da destinação dos recursos;
- Direito de oposição garantido, com prazos razoáveis e mecanismos acessíveis, respeitando o devido processo;
- Prestação de contas obrigatória pelos sindicatos, de modo a reforçar a confiança e a transparência perante os representados;
- Proporcionalidade na fixação dos valores, considerando a realidade socioeconômica da categoria e a abrangência dos serviços prestados;
- Fiscalização por órgãos externos ou colegiados internos com representação paritária, como forma de garantir o controle social.

Esses critérios têm o potencial de mitigar abusos, promover a legitimidade das contribuições e fortalecer a representação sindical, não pela imposição de encargos compulsórios, mas pela confiança e pela participação dos trabalhadores no processo decisório.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise advinda do atual cenário das contribuições sindicais no Brasil reflete uma permanente tensão entre os princípios da liberdade sindical e a necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira das entidades representativas. A alteração promovida pela Reforma Trabalhista de 2017, ao extinguir a obrigatoriedade da contribuição sindical, marcou uma mudança de paradigma, caracterizada pelo alinhamento, ainda que parcialmente, às diretrizes internacionais de proteção à liberdade sindical, especialmente aos preceitos da Convenção nº 87 da OIT.

Com a mudança do modelo compulsório para um sistema pautado na voluntariedade das contribuições os sindicatos tiveram que enfrentar alterações significativas no seu funcionamento, onde passou a ser exigida maior transparência, representatividade e eficiência na defesa dos interesses da categoria. A expressiva redução na arrecadação impactou diretamente na produtividade e capacidade de atuação dessas entidades, intensificando a crise de representatividade e evidenciando a necessidade de reinvenção das entidades sindicais, tanto institucional quanto estrategicamente.

Nesse cenário, merece destaque o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a constitucionalidade da contribuição assistencial aplicada de maneira ampla e efetiva. Essa decisão tem como objetivo prin-

cial equilibrar a autonomia dos trabalhadores e sustentabilidade econômica dos sindicatos, reconhecendo o papel da negociação coletiva nesse processo.

Essa medida, embora ainda alvo de debates, aponta para uma evolução de modelo sindical, que tende a cada vez mais se sustentar na demonstração concreta da sua relevância em prol dos interesses da categoria.

Diante desse contexto, conclui-se que o fortalecimento dos sindicatos depende, sobretudo, da adoção de práticas transparentes, democráticas e participativas, com o objetivo de resgatar a confiança da classe trabalhadora e legitimar o apoio financeiro voluntário ou decorrente de negociação coletiva. A superação da crise de representatividade perpassa meras adequações legislativas ou ajustes jurisprudenciais, sendo necessária, sobretudo, uma transformação cultural no modo de atuação dos sindicatos que seja compatível com as necessidades reais da classe trabalhadora e com os princípios constitucionais que regem as relações de trabalho.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, José Affonso. Direito sindical brasileiro. São Paulo: LTr, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1018459/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2018, publicado em 01/09/2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 20. ed. São Paulo: LTr, 2021.

FAIANI, Valdete Souto Severo. Reforma trabalhista: análise jurídica da Lei nº 13.467/2017. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Manual de Direito do Trabalho. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GOMES, Francisco Ferreira Jorge Neto; GOTTSCHALK, Jouberto de Quadros Pessoa. Curso de Direito do Trabalho. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 44. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

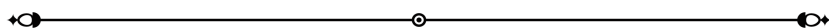
PEREIRA, Rodrigo Carelli. “Financiamento sindical e liberdade de associação”. Revista LTr, São Paulo, v. 83, n. 5, p. 559–574, maio 2019.

REIS, Italo Moreira. Legitimidade social x legitimidade jurídica: uma análise sob a perspectiva da crise de representatividade dos sindicatos. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, v. 67, n. 104, p. 217-237, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/210023>



SALVADOR, Evilásio. “O financiamento dos sindicatos no Brasil: crise, alternativas e a experiência internacional”. *Revista de Estudos Sindicais*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 37–59, 2019.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. *A crise de representatividade sindical no Brasil: reformas e desmonte do modelo sindical*. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 17, n. 31, p. 11-27, 2021.



PERCEPÇÕES DAS MULHERES TRABALHADORAS DA FACULDADE DE DIREITO DA UFBA ACERCA DA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Anna Barbara Borges de Faria Vital¹

Resumo: A Reforma Trabalhista de 2017 acabou com a obrigatoriedade da contribuição sindical, colocando os sindicatos diante de um novo desafio: provar sua relevância. A queda na arrecadação revelou uma crise de representatividade, mas também abriu espaço para uma transformação profunda. Agora, apenas os sindicatos transparentes, participativos e realmente comprometidos com os trabalhadores têm chances de reconquistar a confiança e o apoio da base. Contribuir deixou de ser obrigação e passou a ser uma escolha consciente por mais direitos, mais voz e mais união.

Palavras-chave: Crise. Sindicato. Sustentabilidade. Trabalhadores.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo, desenvolvido no âmbito da graduação, analisa como as mulheres trabalhadoras da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA) — especialmente aquelas que atuam nas funções de limpeza e cantina — compreendem a aplicação da Lei Maria da Penha em suas vidas. Promulgada em 2006, a Lei nº 11.340/2006 é amplamente reconhecida como uma das legislações mais relevantes no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra

¹ Graduanda em Humanidades pela UFBA com habilitação em Estudos Jurídicos. E-mail: annavital@ufba.br

as mulheres, criando mecanismos voltados à prevenção, proteção e punição, em consonância com tratados internacionais e com a Constituição Federal.

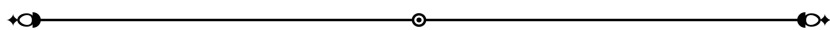
Apesar dos avanços normativos, a implementação da Lei Maria da Penha ainda enfrenta desafios significativos, principalmente no que se refere ao acesso efetivo à justiça e à proteção por parte de mulheres em contextos de vulnerabilidade. Esses entraves incluem barreiras institucionais, falta de informações acessíveis e desigualdades estruturais relacionadas a gênero, raça e classe social. Em Salvador, Bahia, tais obstáculos tornam-se ainda mais evidentes, dada a profunda desigualdade social que marca a cidade e impacta diretamente o acesso aos direitos previstos na legislação, consoante a isto o IBGE (2019) aponta que a pobreza Bahia é maior entre pretos ou pardos e mulheres solteiras com filhos menores de 14 anos, sendo este o público alvo da pesquisa, visto que as mulheres entrevistadas se identificam como pardas e uma -das três entrevistadas) é mãe solteira de um filho de 8 anos.

A Faculdade de Direito da UFBA configura-se como um espaço emblemático para esta análise, por conjugar a produção do conhecimento jurídico com a presença de um grupo de funcionárias cujas vivências refletem realidades periféricas. Apesar de atuarem em um ambiente universitário, essas trabalhadoras enfrentam desafios como a invisibilidade social e a ausência de acesso adequado aos mecanismos de

proteção legal. A análise dessas dinâmicas permite compreender não apenas como a Lei Maria da Penha é percebida nesse contexto, mas também de que forma os espaços institucionais influenciam a disseminação de informações e o acesso aos direitos.

Além disso, o intuito de realizar a pesquisa com essas mulheres específicas — trabalhadoras da limpeza e da cantina da Faculdade de Direito da UFBA — é compreender se e como o ambiente no qual estão inseridas, marcado pela produção e circulação de saber jurídico, exerce alguma influência sobre sua visão acerca do Direito e, em particular, da Lei Maria da Penha. Ao atuarem diariamente em um espaço que concentra debates legais, aulas, pesquisas e discussões acadêmicas sobre justiça, essas mulheres estabelecem uma relação singular com o universo jurídico, ainda que não ocupem posições formais na sua construção. Investigar se essa convivência cotidiana com o discurso jurídico institucional afeta sua percepção sobre os próprios direitos e sobre os mecanismos de proteção legal pode revelar importantes nuances sobre a difusão do conhecimento jurídico e os limites da democratização do acesso à justiça.

A pesquisa se concentra nos três primeiros artigos da Lei Maria da Penha, que estabelecem seus fundamentos legais. O Art. 1º trata da criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar, em consonância com tratados internacionais ratificados pelo Brasil. O Art. 2º garante a universalidade dos direitos das mulheres, independentemente



de classe, raça, religião ou orientação sexual. O Art. 3º assegura direitos fundamentais como acesso à justiça, segurança e dignidade. Esses dispositivos são analisados sob uma perspectiva interseccional, considerando as especificidades das mulheres entrevistadas em relação a gênero, etnia e condições socioeconômicas. A escolha desses 3 artigos se dá justamente por seu caráter abrangente, podendo alcançar camadas interdisciplinares, que ao se entrelaçarem com o saber jurídico, criam novas perspectivas acerca da legislação puramente escrita.

A escolha do tema decorre de um interesse acadêmico pessoal, consolidado em experiências anteriores com estudos sobre desigualdades sociais e de gênero durante as pesquisas realizadas no Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades, que se uniu aos estudos jurídicos posteriormente. A participação em iniciativas voltadas à promoção dos direitos humanos motivou a investigação sobre como legislações como a Lei Maria da Penha são percebidas e acessadas por grupos socialmente vulnerabilizados. Essa motivação se soma à escassez de estudos sobre tal destrinchamento do tema no estado da Bahia, especialmente no contexto de instituições jurídicas tradicionais, como a Faculdade de Direito da UFBA.

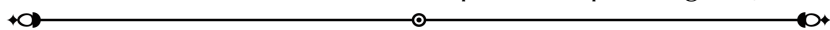
O estudo tem relevância acadêmica, social e jurídica, na medida em que contribui para suprir uma lacuna na produção científica sobre a aplicação da Lei Maria da Penha sob

a ótica de mulheres periféricas, inseridas em um espaço historicamente associado à elite do saber jurídico. Compreender como essas mulheres percebem a legislação e os obstáculos enfrentados para acessar seus direitos amplia o debate sobre desigualdades estruturais e pode subsidiar a formulação de políticas públicas mais inclusivas.

A pesquisa é guiada pela seguinte pergunta: Como as mulheres trabalhadoras da UFBA compreendem a Lei Maria da Penha? A partir dessa indagação, a investigação busca compreender as experiências dessas mulheres e propor, por meio de uma abordagem participativa, alternativas para as dificuldades identificadas. Ao dar centralidade às vozes das trabalhadoras da Faculdade de Direito da UFBA, o estudo contribui para a efetivação dos direitos garantidos pela Lei Maria da Penha, reforçando a necessidade de uma aplicação sensível às desigualdades sociais brasileiras. Vale ressaltar que a pesquisa contempla mulheres com empregos de baixa remuneração, geralmente associados ao salário mínimo, justamente para captar diferentes visões sobre a aplicação da Lei em contextos marcados pela marginalização.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica deste artigo fundamenta-se em obras centrais que discutem a violência doméstica, a Lei Maria da Penha e as desigualdades estruturais que dificultam o acesso das mulheres aos direitos previstos pela legislação. A



ênfase recai sobre abordagens interseccionais que articulam gênero, raça e classe social, buscando compreender como esses marcadores influenciam a vivência de mulheres periféricas frente aos dispositivos legais.

Entre os textos de referência, destaca-se *Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher à Luz da Lei Maria da Penha*, de Lygia Maria Pereira da Costa (2018), que analisa os dispositivos da lei sob uma perspectiva crítica, ressaltando tanto os avanços quanto às limitações de sua implementação. A autora enfatiza o papel das delegacias especializadas e dos juizados como instrumentos fundamentais de acesso à justiça, ao mesmo tempo em que reconhece as barreiras institucionais que comprometem sua eficácia.

Maria Berenice Dias, em *Violência Doméstica – Teoria e Prática* (2020), examina a atuação do sistema judiciário brasileiro diante da violência de gênero, sublinhando a necessidade de sensibilização de agentes públicos e de uma aplicação mais efetiva e comprometida da legislação. Esses pontos dialogam diretamente com os obstáculos enfrentados por mulheres em situação de vulnerabilidade.

Já Alice Bianchini, na obra *Lei Maria da Penha Comentada* (2017), oferece uma análise detalhada dos artigos da legislação, com especial atenção à influência das desigualdades sociais e de gênero em sua aplicação. A autora também ressalta a importância do diálogo entre o sistema de justiça e os movimentos sociais para a efetivação dos direitos garantidos pela lei.

No campo sociológico, Heleieth Saffioti, em *Gênero, Patriarcado e Violência* (2004), contribui com uma reflexão teórica fundamental ao situar a violência doméstica como expressão de um sistema patriarcal que estrutura desigualdades históricas entre homens e mulheres. Essa perspectiva é crucial para compreender a persistência da violência de gênero como fenômeno estrutural.

A obra *Interseccionalidade: Direitos Humanos e Justiça* (2019), de Flávia Piovesan, aprofunda a compreensão sobre como as interações entre gênero, raça e classe moldam o acesso aos direitos humanos. Essa abordagem teórica é central para a proposta deste estudo, que busca compreender as experiências de mulheres que acumulam múltiplas vulnerabilidades.

Outras contribuições importantes incluem *Mulheres, Direito e Justiça: Desafios e Perspectivas*, de Lia Zanotta Machado (2015), que discute as barreiras encontradas pelas mulheres no acesso ao sistema jurídico, e *Feminismos Periféricos: Narrativas de Resistência*, de Ana Cláudia Lemos (2017), que destaca a importância de valorizar as vozes e vivências de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Concorde a isto, a ilustre acadêmica Silvia Pimentel, com *Direito das Mulheres e Igualdade de Gênero* (2021), e Carlos Weis, em *Acessibilidade à Justiça e Direitos Humanos* (2016), oferecem subsídios relevantes para a reflexão sobre os desafios e possibilidades de efetivação dos direitos previstos na Lei Maria da Penha, especialmente no contexto da justiça social.

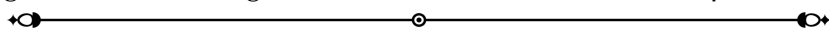


Por fim, é possível destacar o estudo jurídico de Roscoe Pound (Social control through law, 1942), que enxergava o Juiz como um engenheiro social, ou seja, abarca as nuances da sociedade e os impactos das decisões e da legislação escrita no mundo concreto, dessa forma o Direito pode exercer função de transformação social, tornando a lei efetiva aos casos concretos da prática jurídica.

Então, essa base teórica proporciona os elementos necessários para analisar, com profundidade e criticidade, a forma como a Lei Maria da Penha é percebida e acessada por mulheres periféricas inseridas em um ambiente institucional de produção jurídica, como é o caso da Faculdade de Direito da UFBA.

3 METODOLOGIAS

A pesquisa foi desenvolvida sob a perspectiva de 3 mulheres (duas que atuavam na área da limpeza e uma na cantina) por meio da metodologia da Observação Participante, articulando etapas assistemática e sistemática. Essa abordagem permitiu a inserção empírica no cotidiano das mulheres investigadas, possibilitando uma escuta atenta e um olhar sensível às suas vivências no ambiente de trabalho (inclusive, nessa etapa o ambiente foi algo amplamente observado também). A observação buscou captar como as relações de trabalho, permeadas por marcadores sociais como gênero, etnia, religião e renda, influenciam na compreensão



e na aplicabilidade da Lei Maria da Penha por parte dessas mulheres.

Um dos objetivos centrais foi investigar se as participantes conhecem a Lei Maria da Penha e de que maneira seus princípios se refletem em suas vidas. A análise do ambiente de trabalho possibilitou identificar se há reprodução de desigualdades sociais e de gênero em um espaço que, embora acadêmico, pode invisibilizar funcionárias e negligenciar seus direitos.

Além disso, foi adotada a abordagem da Pesquisa-Ação Participante (PAR), que favoreceu a construção de um diálogo ativo com as mulheres envolvidas. Essa metodologia se mostrou essencial para promover não apenas a escuta, mas também a participação efetiva das interlocutoras na reflexão sobre seus contextos, experiências e sobre a efetividade – ou a ausência dela – da Lei Maria da Penha em suas realidades concretas e se revelou uma etapa essencial para enxergar os limites das mulheres pesquisadas acerca da visão que possuem de suas próprias realidades, conflitos e maneiras de pensar em novos caminhos.

A escuta qualificada e o contato contínuo permitiram que as próprias participantes contribuíssem com a formulação de reflexões e caminhos possíveis para a promoção de seus direitos. Ao final, a pesquisa buscou não apenas analisar a compreensão das mulheres acerca da Lei, mas também fomentar um espaço de conscientização e valorização de seus

saberes, de forma a fortalecer sua autonomia e ampliar a visibilidade de suas demandas no contexto universitário. Dessa forma, a última etapa Observação Participante, na qual se emprega de fato um diálogo natural, após algum tempo de convívio e observação do ambiente, para, assim, obter respostas mais concretas acerca do tema da pesquisa.

4 RESULTADOS

A pesquisa foi realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA), especificamente em setores de serviços terceirizados, onde atuam mulheres nas áreas de limpeza e alimentação. Com o intuito de preservar a confiabilidade e o sigilo das participantes, optou-se por não identificar as (3) trabalhadoras entrevistadas.

Como estudante da universidade, não foi difícil me inserir naturalmente no ambiente, pois é um local que já frequento e onde mantenho contato frequente com essas mulheres, ainda que sem grandes diálogos anteriormente. Essa familiaridade facilitou o desenvolvimento da pesquisa, contribuindo para uma aproximação respeitosa e sensível ao cotidiano das participantes.

A Observação Participante foi conduzida em três etapas: uma fase sistemática, que permitiu o contato inicial e espontâneo com o ambiente e com as trabalhadoras, observando de longe suas rotinas e quem as permeia, uma fase

sistemática, mais direcionada aos comportamentos e discursos das mulheres envolvidas e, por fim, o diálogo concreto acerca do tema. Essa metodologia possibilitou compreender como as dinâmicas do espaço universitário impactam a vida dessas mulheres, mesmo que elas não percebam (por tratar de uma rotina de trabalho, que gera comportamentos e escutas naturais, sem que se perceba que algo mudou no pensamento delas) ou não estejam diretamente inseridas no processo de produção do conhecimento jurídico-formal.

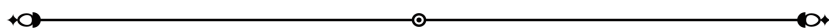
Foi observado que, apesar de haver conhecimento geral sobre direitos legais, como a Lei Maria da Penha, as trabalhadoras nem sempre reconhecem suas vivências como situações jurídicas ou acessíveis ao sistema de justiça. O distanciamento entre o discurso jurídico e a realidade concreta é evidente. As experiências de vida dessas mulheres são marcadas por múltiplas camadas de vulnerabilidade social que atravessam suas compreensões sobre direitos e sua aplicabilidade.

Um exemplo significativo do impacto da UFBA na vida dessas trabalhadoras diz respeito ao uso do Serviço de Apoio Jurídico (SAJU), iniciativa da própria universidade voltada à orientação jurídica gratuita para pessoas em situação de hipossuficiência. Algumas das participantes relataram já terem buscado esse serviço para tirar dúvidas jurídicas de forma geral, o que revela o papel da UFBA não apenas como espaço de trabalho, mas também como possível ponto de apoio institucional, ainda que informalmente, na vida dessas

mulheres. Isso demonstra uma aproximação pontual com estruturas jurídicas, mesmo que mediada por relações cotidianas e não sistematizadas.

Além do SAJU, outro instrumento citado por algumas das participantes foi a CLAVIM (Clínica de Apoio à Vítima de Violência), também vinculada à UFBA. A existência dessa clínica no espaço universitário foi apontada como um diferencial no enfrentamento à violência, pois proporciona atendimento multidisciplinar, gratuito e acolhedor. As mulheres que tiveram contato com a CLAVIM, ou os eventos proporcionados por eles, relataram sentimentos de segurança e confiança, destacando a importância de espaços nos quais podem falar sobre suas vivências sem medo de julgamento. Muitas ainda afirmaram que, após conhecerem o trabalho da clínica, passaram a indicar o serviço a outras mulheres de suas comunidades, funcionando como agentes multiplicadoras da informação. Esses dados revelam que a CLAVIM cumpre um papel transformador dentro da universidade, ao contribuir para a popularização da Lei Maria da Penha e para a criação de uma rede de apoio que transcende os muros da instituição.

O envolvimento dessas mulheres com o ambiente da UFBA vai além do vínculo empregatício, pois elas revelavam participar de eventos, tanto os promovidos para propagar informação do mundo jurídico, quanto para os festejos realizados em datas comemorativas, promovidos com o incentivo do Centro Acadêmico. No momento da pesquisa, foi possível

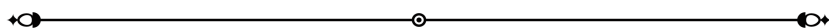


observar que elas auxiliaram a pendurar as decorações juninas, bem como a divulgar o Correio Elegante, típico do São João universitário. Tais comportamentos demonstram um sentimento comum entre elas, de pertencimento com o local e do vínculo com os estudantes.

Tais constatações reforçam a importância de metodologias sensíveis ao cotidiano e à escuta das mulheres, permitindo revelar não apenas suas percepções sobre o direito, mas também como esse direito é (ou não) vivido. O meio — marcado por desigualdades sociais, econômicas e simbólicas — influencia diretamente o modo como elas acessam, interpretam e interagem com normas jurídicas, muitas vezes a partir de experiências não sistematizadas ou de escuta informal, como se verificou ao longo da pesquisa.

4.1 OS LIMITES DA PESQUISA AÇÃO PARTICIPANTE

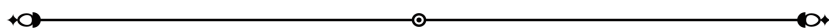
Após a realização da observação participante e dos diálogos aprofundados sobre a Lei Maria da Penha, teve início a fase da Pesquisa-Ação Participante (PAR). Nesse momento, as mulheres entrevistadas foram colocadas como protagonistas do processo, sendo convidadas a refletir sobre quais seriam, na percepção delas, os principais obstáculos enfrentados para que a Lei alcance de forma efetiva outras mulheres em seus contextos sociais, e quais soluções poderiam ser pensadas nesse sentido.



As participantes conseguiram identificar com clareza diversos problemas: o desconhecimento da existência e dos mecanismos da Lei Maria da Penha por parte de muitas mulheres, a dificuldade de acesso à informação em comunidades periféricas, a persistência de discursos que culpabilizam a vítima, o despreparo de agentes públicos no acolhimento das denúncias e o medo de represálias diante da formalização das queixas. No entanto, mesmo com essa análise crítica, não conseguiram propor soluções concretas para enfrentar tais desafios.

Essa dificuldade, longe de ser um dado negativo, representa um resultado relevante da pesquisa. Revela que, mesmo em um ambiente universitário que proporciona acesso a núcleos de apoio e formação, como o SAJU e a CLAVIM, ainda há barreiras simbólicas e estruturais que impedem muitas mulheres de visualizar caminhos possíveis de transformação. A ausência de respostas não é ausência de consciência, mas sim reflexo das limitações impostas por um contexto histórico de silenciamento, exclusão e insegurança.

Consonante a isso, é possível destacar que a dificuldade em realizar essa etapa demonstra também os desdobramento da pesquisa empírica na prática, pois muitas vezes a expectativa do pesquisador e ânsia por uma resposta concreta podem não ser realizadas, pois ao lidar com humanos, realidades e pensamentos diferentes, é possível desbravar novos rumos, diferentes daqueles propostos nos primórdios da pesquisa, quando ela ainda se encontra somente no papel.



5 DISCUSSÕES

A pergunta norteadora desta pesquisa — *“Como as mulheres trabalhadoras da UFBA compreendem a Lei Maria da Penha?”* — foi respondida a partir das narrativas das três entrevistadas, todas trabalhadoras terceirizadas da Universidade Federal da Bahia, que compartilham vivências marcadas por trajetórias semelhantes de classe, gênero e raça.

De modo geral, foi possível perceber que a Lei Maria da Penha é reconhecida como um instrumento importante de proteção às mulheres vítimas de violência, principalmente violência física. As entrevistadas associaram imediatamente a lei ao afastamento do agressor, à possibilidade de medida protetiva e ao papel da polícia no cumprimento dessas ações. Tal compreensão mostra que, mesmo entre mulheres fora do ambiente jurídico ou acadêmico, a lei se consolidou socialmente como um marco legal de enfrentamento à violência doméstica.

Contudo, também se evidenciou que a compreensão da lei ainda é limitada aos aspectos mais visíveis da violência, como a agressão física, havendo pouca ou nenhuma menção às violências psicológica, moral, patrimonial ou sexual — também tipificadas pela legislação. Esse dado demonstra que, embora a Lei Maria da Penha seja relativamente conhecida, seu conteúdo mais amplo ainda não é plenamente apropriado pelas mulheres populares, o que pode

comprometer sua efetividade como instrumento de empoderamento e defesa integral.

Outro ponto relevante foi a identificação da lei como um avanço na garantia de direitos, mas ainda distante da realidade de muitas mulheres. As entrevistadas reconhecem a importância da lei, mas também expressam desconfiança quanto à sua aplicabilidade concreta, mencionando situações de impunidade, demora nas respostas institucionais e despreparo de agentes públicos no atendimento às vítimas. Tal percepção dialoga com os estudos de Angela Davis (2016) e Carla Akotirene (2019), que apontam como o sistema de justiça opera com filtros raciais e de classe, dificultando o acesso pleno das mulheres negras e pobres aos instrumentos de proteção legal.

As entrevistadas também destacaram o papel das redes informais de apoio — como vizinhas, amigas e colegas de trabalho — no incentivo à denúncia e à busca por proteção. Esse aspecto revela que, mesmo com a existência de um marco legal robusto, o enfrentamento à violência ainda depende fortemente de estratégias comunitárias e afetivas, construídas no cotidiano das mulheres.

Em resumo, a pesquisa revelou que as mulheres trabalhadoras da UFBA compreendem a Lei Maria da Penha como um instrumento de proteção essencial, mas ainda de acesso limitado, tanto por desconhecimento de suas múltiplas formas de atuação quanto pelas barreiras estruturais que dificultam sua implementação eficaz. O reconhecimento da

lei como uma conquista é unânime entre as entrevistadas, mas sua efetividade ainda encontra obstáculos relacionados à informação, à confiança institucional e ao recorte social das mulheres que dela necessitam.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das entrevistas realizadas com mulheres trabalhadoras terceirizadas da Universidade Federal da Bahia, foi possível perceber que a compreensão da Lei Maria da Penha entre elas é parcial, mas significativa. Ainda que muitas não dominem todos os dispositivos legais da norma, identificam-na como um marco de proteção à mulher, especialmente nos casos de violência física e afastamento do agressor. No entanto, outras dimensões da lei — como a violência psicológica, moral, patrimonial ou institucional — ainda são pouco reconhecidas no imaginário dessas mulheres.

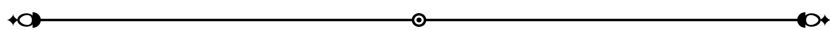
O ambiente universitário, por sua vez, mostrou-se um importante aliado nesse processo de conscientização e acesso a direitos. Por já fazerem parte da rotina da UFBA, essas mulheres se sentem mais seguras e propensas a buscar orientação jurídica em espaços como o SAJU (Serviço de Apoio Jurídico Universitário) e a CLAVIM (Clínica de Apoio à Vítima de Violência). Essas instituições, vinculadas à universidade, promovem escuta, acolhimento, orientação e suporte jurídico e psicológico, permitindo que mulheres hipos-

suficientes, mesmo sem vínculos formais com o corpo discente, tenham acesso a informações essenciais sobre seus direitos.

Mais do que isso, o contato com esses núcleos cria uma rede de circulação de saberes: muitas entrevistadas relataram que, após conhecerem o funcionamento da CLAVIM ou do SAJU, passaram a divulgar esses espaços para outras mulheres em suas comunidades, contribuindo para um efeito multiplicador de empoderamento e autonomia. Inclusive, em dado momento do momento do estudo de campo da pesquisa, pude observar uma mulher acompanhada de uma das entrevistadas que veio para UFBA à procura da assistência prestada pelo SAJU.

Apesar desses avanços, as barreiras estruturais ainda permanecem. A hipossuficiência econômica e educacional, o medo, a linguagem técnica da legislação e a desconfiança nas instituições públicas seguem dificultando uma apropriação plena da Lei Maria da Penha. Concluo, portanto, que a inserção no ambiente da UFBA favorece uma ampliação do repertório jurídico dessas mulheres, oferecendo suporte e segurança. No entanto, ainda é necessário que a universidade continue fortalecendo e divulgando esses núcleos, além de investir em estratégias acessíveis e contínuas de educação em direitos para alcançar, de fato, as mulheres mais vulnerabilizadas.

Por fim, como estudante inserida no ambiente de pesquisa, é possível afirmar que a formação teórica nos prepara



para um mundo que, muitas vezes, está distante da realidade concreta. Portanto, no momento de aplicar o direito, é fundamental ouvir e adotar uma perspectiva interdisciplinar sobre determinadas causas, pois a teoria sozinha nem sempre será suficiente. É imprescindível saber interpretar diferentes conjunturas para que a legislação não se torne apenas simbólica, mas efetiva, conforme defende sabiamente Marcelo Neves em seu artigo “A Constitucionalização Simbólica”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz. Racismo Estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro/Polen, 2020.

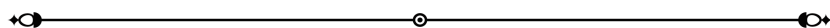
BIANCHINI, Alice. Lei Maria da Penha Comentada. São Paulo: Saraiva, 2017.

BLAY, Eni de Mesquita Samara. Violência Contra a Mulher e Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

CONCEIÇÃO, Fábio. A Eficácia da Lei Maria da Penha no Contexto Periférico de Salvador. Revista de Estudos Jurídicos, v. 12, n. 1, 2019.

COSTA, Lygia Maria Pereira da. Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher à Luz da Lei Maria da Penha. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

DIAS, Maria Berenice. Violência Doméstica – Teoria e Prática. São Paulo: RT, 2020.



DINIZ, Debora. Feminismo e Direito: Reflexões Críticas. São Paulo: Boitempo, 2018.

LEMOS, Ana Cláudia. Feminismos Periféricos: Narrativas de Resistência.

MACHADO, Lia Zanotta. Mulheres, Direito e Justiça: Desafios e Perspectivas. Brasília: LetrasLivres, 2015.

PIMENTEL, Silvia. Direito das Mulheres e Igualdade de Gênero. São Paulo: Almedina, 2021.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição e os Direitos das Mulheres. São Paulo: Saraiva, 2020.

PIOVESAN, Flávia. Interseccionalidade: Direitos Humanos e Justiça. São Paulo: Atlas, 2019.

POUND, Roscoe. *Social control through law*. New Haven: Yale University Press, 1942.

RAMOS, Ilana. A Proteção Jurídica às Mulheres em Situação de Violência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Gênero, Patriarcado e Violência. São Paulo: Moderna, 2004.

WEIS, Carlos. Acessibilidade à Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 601/2024 DO CNJ DE RETIFICAÇÃO DAS CERTIDÕES DE ÓBITO DAS VÍTIMAS DA DITADURA MILITAR BRASILEIRA

Ana Paula da Silva Sotero¹

Luciano de Oliveira Souza Tourinho²

Ricardo Maurício Freire Soares³

Resumo: A Reforma Trabalhista de 2017 acabou com a obrigatoriedade da contribuição sindical, colocando os sindicatos diante de um novo desafio: provar sua

¹ Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Professora de Cursos de Graduação em Direito.

² Pós-doutor em Direitos Humanos (Direitos Sociais) pela Universidad de Salamanca - Espanha. Doutor e Mestre em Direito Público - Direito Penal pela Universidade Federal da Bahia. Doutor em História Contemporânea pela Universidad de Salamanca -Espanha. Doutor em Estado de Direito e Governança Global pela Universidad de Salamanca - Espanha. Professor Adjunto de Direito Penal e Direito Processual Penal da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Lato Sensu da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Direito em formato associativo UEFS/UESB/UESC/UNEB. Escritor de obras jurídicas.

³ Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza, Università degli Studi di Roma Tor Vergata e Università del Salento. Doutor em Direito pela Università del Salento/Universidade de São Paulo. Doutor em Direito Público e Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal da Bahia. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (Mestrado/Doutorado). Pesquisador vinculado ao CNPQ. Membro da Academia de Letras Jurídicas, do Instituto dos Advogados Brasileiros, do Instituto dos Advogados da Bahia e do Instituto de Direito constitucional da Bahia.

relevância. A queda na arrecadação revelou uma crise de representatividade, mas também abriu espaço para uma transformação profunda. Agora, apenas os sindicatos transparentes, participativos e realmente comprometidos com os trabalhadores têm chances de reconquistar a confiança e o apoio da base. Contribuir deixou de ser obrigação e passou a ser uma escolha consciente por mais direitos, mais voz e mais união.

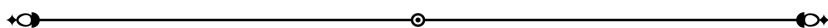
Palavras-chave: Crise. Sindicato. Sustentabilidade. Trabalhadores.

1 INTRODUÇÃO

O período da ditadura militar brasileira, que perdurou entre os anos de 1964 a 1985, promoveu o solapamento dos direitos humanos e a corrosão da democracia brasileira para manutenção do golpe militar. Desta feita, o Brasil foi palco de atos de violência, tortura, repressão e desaparecimentos forçados como mecanismos de repressão à população brasileira que resistiu ao golpe militar.

Nesse panorama histórico, após a superação dos anos de chumbo vivenciados no Brasil e a consolidação da redemocratização do país, passou-se a discutir a necessidade de adoção de mecanismos transicionais de investigação e reparação dos atos de violação de direitos humanos, com vistas a efetivar os direitos fundamentais à verdade, à memória, à justiça e à reparação na sociedade brasileira.

Nesse contexto, a Justiça de Transição se enuncia como o conjunto de mecanismos e medidas para apuração dos fatos de violação de direitos humanos vivenciados nos períodos antidemocráticos e responsabilização dos responsáveis para reestruturação do Estado de Direito, para que este

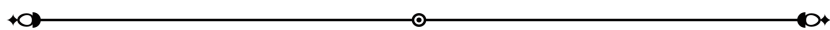


se fortaleça sob os pilares da verdade, da memória e da reparação como compromissos da justiça democrática.

No entanto, mesmo após 37 anos da abertura democrática brasileira, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, observa-se a incompletude da aplicação dos mecanismos transicionais ao período da ditadura militar brasileira, diante da predileção deliberada de medidas de esquecimento para evitar a responsabilidade dos agentes diretos e indiretos da ditadura militar.

Destaca-se, nesse ínterim, a edição da Lei de Anistia Brasileira, a Lei nº 6.683/79, que permitiu a irresponsabilidade penal dos agentes diretos e indiretos dos atos de violência da ditadura militar; e a adoção tardia da Comissão Nacional da Verdade, realizada apenas em 2012, para apuração dos atos de violações de direitos humanos e do reconhecimento das mortes provocadas pelos atos repressivos da ditadura. Como efeito de apagamento da história e da verdade dos atos antidemocráticos praticados na ditadura militar, constata-se, dos dados apresentados nos relatórios finais da Comissão Nacional da Verdade, que as certidões de óbito foram manipuladas para esconder a violência perpetrada nos anos de chumbo.

Na esteira dessa linha de inteligência, o presente estudo tem por objetivo analisar a importância da Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça como instrumento essencial para a garantia da efetivação dos direitos fundamentais à verdade e à memória das vítimas da ditadura

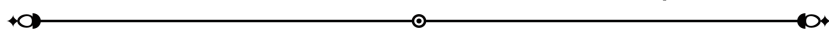


militar brasileira e a promoção da completude da Justiça transicional brasileira com a reparação histórica e simbólica da retificação das certidões de óbito das vítimas que foram mortas ou são consideradas como desaparecidas políticas, pelos atos violentos de repressão da ditadura, para constar, no registro civil, a história que tanto se quis esconder da sociedade brasileira e dos familiares das vítimas.

Para delinear a presente incursão teórica, a pesquisa se utilizou de uma metodologia qualitativa, amparada em uma análise documental e histórica dos atos violentos praticados na ditadura militar brasileira e da quantidade de certidões de óbito que foram manipuladas nos anos de golpe, que lastreiam a relevância da Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça para o fortalecimento da democracia brasileira.

Ademais, para analisar a importância da referida Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça para efetividade dos direitos fundamentais à memória e à verdade, foi utilizada uma abordagem exploratória e dialética, com a revisão bibliográfica de cultores que discutem a viabilidade da teoria transicional no Brasil referente ao período da ditadura militar e seus instrumentos de aplicação, que conduzem ao processo de redemocratização completa do país e à superação dos atos violentos perpetrados nos anos de chumbo do Brasil.

Diante desse contexto, a edição da Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça representa um

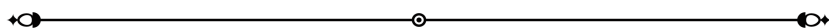


respiro democrático, promovendo um avanço da Justiça de Transição no Brasil e a efetivação dos direitos fundamentais à verdade e à memória sobre as mortes violentas provocadas no período de golpe militar e que foram, de maneira deliberada, manipuladas nas certidões de óbito divulgadas pelos cartórios.

Sob essa égide, a relevância da temática abordada se justifica diante do protagonismo da edição da Resolução do Conselho Nacional de Justiça como um mecanismo essencial para a consolidação da teoria transicional brasileira e o restabelecimento dos direitos fundamentais à verdade e à memória por meio da retificação das certidões de óbito das vítimas da ditadura militar, garantindo a efetividade da justiça e da reparação simbólica às vítimas e aos seus familiares.

2 DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA E AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: O TERROR SILENCIADO

A data de 31 de Março de 1964 foi marcada como o dia que durou vinte e um anos no cenário brasileiro. Com a tomada do poder pelos militares, o Brasil dormiu em berço esplêndido da democracia e acordou sob o manto do golpe e do autoritarismo. Nas lições de Soares, Santos e Freitas (2013), a população não se deu conta, de imediato, dos anos sombrios que os esperavam à sua frente, diante da ausência



de duras repressões do governo de Goulart ao processo de desfalecimento da ordem democrática brasileira.

Por esse aspecto, como nos informa Ansara (2009), apenas com o passar dos dias que a população se deu conta de que ações golpistas não eram passageiras e estava instalado a ditadura militar. Desta feita, diante da ausência de repressões armadas contra o golpe, os anos sombrios que se seguiram buscaram construir uma ditadura disfarçada de democracia, com os militares atribuindo a tomada do poder como uma revolução da ordem.

No entanto, como pondera Gaspari (2011), não há como se confundir revolução com golpe, uma vez que a revolução requer a participação popular, decisões democráticas e a preservação dos direitos sociais. Ao revés disso, o golpe de 64 representou a ruptura com a democracia, o silenciamento das camadas sociais e a restrição dos direitos de manifestação das populações.

Diante desse cenário, para evitar atos de resistência e contestação da sociedade contra a ditadura instalada, o regime militar deu início ao Estado de Terror no Brasil, com duras repressões contra manifestantes, com adoção de práticas de tortura, perseguição política, desaparecimentos forçados e morte daqueles que buscassem contestar o regime militar.

Para conferir validade estatal às práticas de tortura e de violações de direitos humanos como mecanismos para silenciamento da população brasileira, o golpe militar instituiu atos institucionais que autorizavam a perseguição, a opressão e o terror para manutenção do golpe. Nesse viés, Santos (2010) afirma que foram editados dezessete atos institucionais para legitimar as práticas de violações de direitos humanos e perseguição política, sob o manto do discurso falacioso de manutenção da ordem e do progresso brasileiro.

As duras repressões aplicadas pela ditadura militar e abalizadas por atos institucionais, ao invés de destituição da Constituição da República vigente, reforça a preocupação dos militares em manter a ditadura disfarçada. Desta feita, os atos institucionais restringiram o alcance da Constituição e conferiu amplos poderes aos militares para a prática de atos de violações de direitos humanos.

A edição do Ato Institucional 1 – AI 1, assinado em 09 de Abril de 1964, deu início ao processo de restrição de direitos, uma vez que cassou direitos políticos, suspendeu as eleições diretas e ampliou o poder dado ao chefe do poder executivo, permitindo a determinação de atos antidemocráticos sem possibilidade de contestação dos partidos políticos e representantes do povo.

No entanto, diante da insatisfação popular com os anos de chumbo e a crescente mobilização das camadas sociais para buscar a redemocratização do país, foi editado o

Ato Institucional 5, AI-5, em 13 de Dezembro de 1968, considerado como o ato mais violento do Estado de Terror que se instalou no país durante os vinte e um anos de golpe militar. A perseguição política, os desaparecimentos políticos, a tortura foram práticas instaladas com o AI-5, escancarando o terror, o estado de medo e o estado de exceção que a ditadura militar brasileira apregoeou no país contra quem se rebelasse contra o regime imposto, como se observa:

Haja vista que, em 1968, explodiram as greves operárias em Contagem (MG) e Osasco (SP) e cresceram vertiginosamente as manifestações estudantis; em março de 1968, em uma das manifestações estudantis no Rio de Janeiro, o estudante Édson Luis foi morto no confronto com os policiais provocando um protesto organizado pela UNE (União Nacional dos Estudantes) que levou cerca de cem mil pessoas às ruas em passeata contra o regime; em várias partes do país ocorreram muitos confrontos; em São Paulo, cerca de novecentos estudantes vindos de diferentes regiões do país, foram presos e torturados durante um congresso da UNE (Ansara, 2009, p. 147-148).

Dentre as medidas adotadas pelo AI-5 de violação de direitos humanos, destaca-se: a suspensão dos direitos políticos de qualquer pessoa; a liberdade vigiada; a censura e proibição de manifestações políticas; a perseguição política; a suspensão do habeas corpus em crimes políticos e contra a segurança nacional, que facilitou as práticas de tortura e os desaparecimentos políticos; e a ausência de apreciação judi-

cial dos atos praticados com a fundamentação dos atos institucionais, conferindo a repressão irrestrita dos atos atentatórios aos direitos humanos no Brasil (Brasil, Ato Institucional 5 de 1968).

Nessa linha de intelecção, como asseveram Soares, Santos e Freitas (2013), o AI-5 institucionalizou a violência, o medo, a repressão e o Estado de Exceção, autorizando aos militares a perseguição, a violência, a tortura e o desaparecimento para combater a onda de protestos que clamavam pelo fim da ditadura militar.

Como símbolo da efetivação do AI-5 e do Estado de Terror da ditadura militar, no ano de 1969, foi instituído o DOI-CODI - Destacamento de Operações e Informações e ao Centro de Operações de Defesa Interna, com operações de espionagem, perseguição, tortura e morte aos membros dos movimentos sociais.

Diante dessa conjectura, o terror da ditadura militar foi consolidado com a prática de violações múltiplas, pluri-ofensivas, que acarretaram o solapamento dos direitos humanos com os mecanismos de tortura, crueldade, humilhação, perseguição, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, exílio e mortes violentas praticadas sob o manto da guarnição do Estado brasileiro do regime militar.

3 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO INACABADA

Com o fim da ditadura militar, em 1985, e a consolidação do Estado de Direito com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, iniciou-se o período de redemocratização do país, por meio da garantia da não repetição do golpe de 64 como compromisso estatal. Nesse viés, a necessidade de investigação dos atos de violações de direitos humanos ocorridos durante o período da ditadura militar é uma medida que se impõe para manutenção da democracia e reparação com o passado.

Nas lições de Tavares e Agra (2009), a necessidade de revisitar o passado é um mecanismo do Estado de prestar contas com a população sobre suas ações antidemocráticas, conduzindo à pacificação social e a confiança de que os atos de violações de direitos humanos não serão mais repetidos no Estado de Direito consolidado.

Por essa linha de intelecção, a Justiça de Transição surge como um conjunto de mecanismos para a promoção da investigação e reparação dos atos violadores de direitos humanos. Em consonância a esse entendimento, de acordo às lições de Torelly (2012, p. 112), a Justiça de Transição pode ser definida como “um conjunto de esforços jurídicos e políticos para estabelecimento ou restabelecimento de um sistema de governo democrático fundado em um Estado de Direito.”

Nessa mesma perspectiva, Paul Van Zyl (2011, p. 47) estabelece que “a justiça de transição é um esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos”. Desta feita, a adoção de medidas transicionais é compatível com a apuração e responsabilização dos atos perpetrados durante a ditadura militar brasileira.

No entanto, a aplicabilidade dos mecanismos transicionais brasileiros foi marcada pela ausência de responsabilidade penal dos agentes diretos e indiretos dos atos antidemocráticos e pela manutenção das políticas de esquecimento para evitar o conhecimento da verdade dos fatos, no intuito de disfarçar a verdade da história brasileira e promover o esquecimento da memória coletiva dos atos de violações de direitos humanos vivenciados pelas vítimas da ditadura militar.

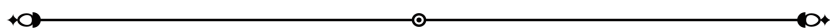
É nesse contexto de apagamento da história e silenciamento da verdade que foi editada a Lei nº 6.683/1979 – Lei da Anistia Brasileira, que concedeu a reintegração dos direitos civis e políticos das vítimas da ditadura militar e permitiu que os exilados retornassem ao país. No entanto, de maneira deliberada, a Lei de Anistia também permitiu a impunidade criminal dos agentes diretos e indiretos da ditadura militar que praticaram os atos de violações de direitos humanos durante os anos de chumbo.

Nesse viés, a Lei de Anistia Brasileira passou a ser símbolo da não responsabilidade e não reparação dos atos praticados na ditadura militar. Por esse aspecto, a Lei de Anistia representa um instrumento de barreira para a completude da Justiça de Transição no Brasil e entrave para a efetivação dos direitos fundamentais à verdade e à memória do período da ditadura militar.

Em contrapartida, mesmo diante da evidente tentativa de evitar a apuração dos atos de violações de direitos humanos provocados no período militar brasileiro, o Brasil passou a adotar medidas de restauração da verdade, como forma de reconciliação com o seu passado, a partir de intensas lutas da sociedade civil e dos familiares das vítimas, que buscam a edificação da verdade e da memória dos entes desaparecidos e mortos como forma de consolidação da justiça.

Nesse ínterim, em 1995, foi editada a Lei nº 9.140 de 04 de Dezembro, que instituiu a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos – CEMDP e previu que seu funcionamento está correlacionado com a atuação do Ministério dos Direitos Humanos, com o intuito de proceder ao reconhecimento das pessoas mortas e desaparecidas por ações do Estado brasileiro, como perseguição política. Além disso, a CEMDP buscou construir relatórios para elucidar a localização dos corpos e promover a indenização aos familiares das vítimas.

A partir da atuação da CEMDP evidenciou-se que as certidões de óbito das vítimas da ditadura brasileira foram,

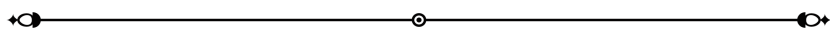


de forma deliberada, alteradas como mortes inconclusas ou, em se tratando de desaparecidos políticos, sequer havia a comprovação da certidão de óbito. A ausência do documento do registro do óbito foi um obstáculo para a promoção da indenização aos familiares das vítimas. Ademais, a inveracidade dos registros das mortes das vítimas dos atos de violência da ditadura demonstrou a tentativa de apagamento da história, da verdade e da memória dos fatos ocorridos na ditadura militar.

Conforme apurado nos relatórios da CEMDP (2024), desde a sua fundação até o ano de 2017, foram contabilizados 150 casos de pessoas mortas ou desaparecidas por motivações políticas durante o período da ditadura militar.

Além da atuação da CEMDP, em 2011 foi instituída a Lei nº 12.528 de 18 de novembro, como mais um mecanismo transicional para apuração das atrocidades perpetradas no Brasil no contexto da ditadura militar brasileira, que criou a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (Brasil, Lei 12.528 de 18 de Novembro de 2011).

A partir dos relatórios emitidos pelo CEMDP, a Comissão Nacional da Verdade deu continuidade ao processo de apuração dos fatos para esclarecimento da verdade sobre os atos de violações de direitos humanos e estabelecer o registro



histórico das mortes provocadas pelo Estado brasileiro nos anos de chumbo. Nesse sentido, destaca-se os dados do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, em seu volume III (2014), que foram reconhecidos 434 mortos e desaparecidos políticos.

Apesar dos esforços de apuração dos fatos para efetivação dos direitos fundamentais à verdade e à memória para reconciliação do Brasil com seu passado, a Justiça de Transição brasileira ainda apresenta uma história inacabada, uma vez que há a necessidade de retificação de todas as certidões de óbito, bem como há a necessidade de reparação integral dos familiares das vítimas. Tal processo, desde a edição do relatório da Comissão Nacional da Verdade, em 2014, tem sido lento, diante da dificuldade de registro como morte provocada pelo Estado, o que dificulta o acesso à indenização pelas famílias das vítimas.

Além disso, a Comissão Nacional da Verdade (2014) deixou evidente que a contagem de mortos e desaparecidos em seu relatório não é um ponto final, mas apenas o ponto de partida para a investigação de novos desaparecidos e novas histórias que foram silenciadas e ocultadas durante a ditadura militar brasileira, como se observa abaixo:

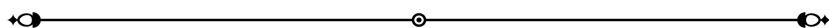
Para a Comissão Nacional da Verdade, o rol de vítimas aqui exposto não é definitivo. As investigações sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas no período enfocado pela Comissão – de 1946 a 1988 – devem ter continuidade e, notada-

mente no que se refere à repressão contra camponeses e indígenas, a produção de um quadro mais consolidado de informações acarretará a identificação de número maior de mortos e desaparecidos (Brasil, Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, 2014).

Na esteira dessa linha de intelecção, a aplicabilidade da Justiça de Transição brasileira para os fatos acontecidos durante a ditadura militar de 1964 ainda está longe de acabar, sendo imperioso o fortalecimento dos mecanismos transicionais para garantir celeridade nas investigações para apurar os atos de violações de direitos humanos e permitir a concretização dos direitos fundamentais à verdade e à memória para os familiares e para toda a sociedade brasileira.

4 A RESOLUÇÃO Nº 601/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VERDADE E À MEMÓRIA

No dia 10 de Dezembro de 2024, no aniversário de 76 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional de Justiça aprovou, por unanimidade, a Resolução nº 601 de 13 de Dezembro de 2024, que dispõe sobre a obrigação dos cartórios de registro civil do Brasil de retificarem as certidões de óbito de mortos e desaparecidos políticos que foram reconhecidos no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade de 2014.



A iniciativa de retificação das certidões de óbito das vítimas da ditadura militar representa um marco no compromisso do Estado para completude da Justiça de Transição e garantia dos direitos fundamentais à verdade e à memória aos familiares das vítimas desaparecidas e mortas nos anos do golpe militar.

A referida normativa do Conselho Nacional de Justiça está em consonância com as recomendações realizadas pela Comissão Nacional da Verdade, após a apuração das certidões de óbito e a verificação da manipulação das causas das mortes, que, durante todo esse tempo, impediu a devida reparação do Estado e a concretização do direito fundamental à verdade.

Insta consignar que antes da referida Resolução nº 601/2024, as retificações vinham sendo feitas desde 2017, mas o conteúdo da certidão de óbito não constava que a morte tinha se dado por morte não natural, causada pela ação do Estado durante a ditadura militar. Conforme orienta a presidente da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (2024), Eugênia Gonzaga, sem a determinação do Conselho Nacional de Justiça, o processo de retificação ainda era muito mais lento e, desde 2017, só foi possível retificar 10 certidões pela via administrativa, que não promovia a efetiva reparação e não permitia a concretização dos direitos fundamentais à verdade e à memória.

Na esteira desse entendimento, verifica-se a relevância do papel do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em editar a Resolução nº 601/2024, que obriga os cartórios a seguirem a sua determinação e uniformizar os trâmites de retificação de certidões de óbito em todo o território nacional. Destaca-se, nesse sentido, que o Conselho Nacional de Justiça possui competência para regulamentar atos notariais e de registro dos cartórios, como é estatuído no artigo 103-B, §4º, I e III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 45 de 2004.

Sob essa égide, a decisão do Conselho Nacional de Justiça coaduna com os mecanismos transicionais e permite o cumprimento efetivo do direito à verdade e à memória, que já havia sido recomendado pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos e pela Comissão Nacional da Verdade do Brasil. Veja-se:

CONSIDERANDO a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito à verdade e à memória, especialmente em contextos de justiça de transição (e.g., caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentença de 25.11.2000);

CONSIDERANDO a competência do CNJ para expedir atos regulamentares, receber e conhecer das reclamações contra órgãos prestadores de serviços notariais e de registro (CF/1988, art. 103-B, § 4º, I e III);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.140/1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988;

CONSIDERANDO a Lei nº 12.528/2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade, bem como seu Relatório Final e sua Recomendação nº 7, que prevê a “retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas mortas em decorrência de graves violações de direitos humanos”;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 77, 80, 110 e 112 da Lei nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos);

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Ato Normativo nº 000549697.2024.2.00.0000, na 16ª Sessão Ordinária, realizada em 10 de dezembro de 2024;

RESOLVEM:

Art. 1º Determinar aos cartórios de registro civil das pessoas naturais a lavratura e a retificação dos assentos de óbitos das pessoas mortas e desaparecidas políticas, nos termos da Lei nº 9.140/1995 e da Lei nº 12.528/2011.

Art. 2º Para fins do disposto no art. 80 da Lei nº 6.015/1973, as lavraturas e retificações dos assentos de óbitos de que trata o art. 1º serão baseadas nas informações constantes do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, sistematizadas na declaração da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) (Brasil, Resolução nº 601 de 13 de Dezembro de 2024).

Ainda em cotejo das recomendações da Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça, verifica-se que o procedimento deve ser feito de forma gratuita e a correção deve constar como “causa da morte, o seguinte: ‘não natural’, violenta, causada pelo Estado brasileiro no contexto da perseguição sistemática à população identificada como dissidente política do regime ditatorial instaurado em 1964” (Brasil, Resolução nº 601 de 13 de Dezembro de 2024).

O compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais à verdade e à memória são aduzidos da fala do presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Luís Roberto Barroso, no Ato Normativo 0005496-97.2024.2.00.0000, realizado durante a 16ª Sessão Ordinária de 2024 do CNJ: “Embora nunca tenha havido um pedido formal de desculpas, como deveria ter havido, pelo menos nós, do CNJ, tomamos as providências possíveis de reparação moral dessas pessoas que foram perseguidas e sofreram o desaparecimento forçado” (Brasil, Resolução nº 601 de 13 de Dezembro de 2024).

Desde a publicação da referida Resolução nº 601/2024 do CNJ, segundo o Ministério de Direitos Humanos, até setembro de 2025 já foram retificadas 101 certidões de óbito das vítimas da ditadura, com entrega gratuita a ser realizada na Solenidade de Entrega de Certidões de Óbito Retificadas de pessoas mortas e desaparecidas durante a ditadura militar no Brasil. A primeira solenidade aconteceu no dia 28 de Agosto de 2025, promovida pelo Ministério dos



Direitos Humanos e Cidadania, realizada na cidade de Belo Horizonte, e contou com a retificação histórica da certidão de óbito de Zuzu Angel, uma das personalidades simbólicas de resistência da ditadura militar (Correia, 2025).

Segundo os dados do governo, a segunda solenidade de entrega das certidões de registro de óbito está marcada para o dia 08 de Outubro de 2025, promovida pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, que acontecerá na cidade de São Paulo, que permitirá a entrega da retificação de personalidades de resistência e luta da ditadura militar, como Rubens Paiva e Carlos Marighella. Pretende-se seguir com o calendário de solenidades até dezembro de 2025, no intuito de deixar registrado na história brasileira a efetivação da reparação simbólica das certidões de óbito, como medida de respeito à luta das vítimas da ditadura militar.

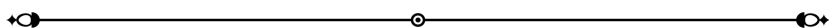
Desta feita, o protagonismo da Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça representa um momento simbólico de respeito aos mortos e desaparecidos políticos da ditadura militar brasileira, bem como representa a efetivação da Justiça de Transição com o cumprimento do direito à verdade e à memória dos fatos perpetrados que deram origem à morte ou ao desaparecimento forçado das vítimas da ditadura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do arcabouço teórico apresentado, verifica-se que é inequívoco a existência de violações de direitos humanos provocados durante os anos de chumbo da ditadura militar. O trabalho minucioso e detalhado da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos e da Comissão Nacional da Verdade evidenciam o quantitativo de desaparecidos políticos e de mortos. Ademais, os relatórios apresentados pelas comissões demonstram a variedade de práticas de tortura e crueldade praticados contra à população contrária ao golpe militar.

Nesse sentido, a Justiça de Transição é medida que se impõe para a reconciliação do Brasil com seu passado e para efetivar os direitos fundamentais à verdade, à memória e à justiça para a população brasileira, em especial, os familiares das vítimas que, até a atualidade, sofrem com a dificuldade de constatação da morte, a angústia do desaparecimento forçado e a ausência de reparação efetiva do Estado brasileiro.

Apesar do texto normativo da Lei de Anistia brasileira caminhar no sentido contrário aos mecanismos transicionais e promover a ausência de responsabilidade penal dos agentes diretos e indiretos dos atos de violações de direitos humanos praticados durante a ditadura militar, a Resolução nº 601/2024 do Conselho Nacional de Justiça se desponta como uma abertura de caminhos mais democráticos e reconciliadores da história do Brasil.



REFERÊNCIAS

ANSARA, Soraia. **Memória Política, Repressão e Ditadura no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

BRASIL. Agência GOV. **Entrega de certidões de óbito retificadas resgatam memória de Rubens Paiva e outras 101 vítimas da ditadura**. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202509/entrega-de-certidoes-de-obito-retificadas-resgatam-memoria-de-rubens-paiva-e-outras-101-vitimas-da-ditadura>. Acesso em 20 de Agosto de 2025.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1**, de 9 de abril de 1964. Brasília: [s.n.], 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato1964-1965/ai-1.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. Brasília: [s.n.], 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato1964-1965/ai-5.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Mortos e desaparecidos políticos. Brasília: CNV, 2014. 1996 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 3). Disponível em: https://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf. Acesso em 27 de Março de 2025.

BRASIL. **Constituição (1988). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Dis-

ponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#ADCT. Acesso em: 25 de Março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.140, de 04 de Dezembro de 1995.** Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm. Acesso em 10 de Agosto de 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de Novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em: 12 de Agosto de 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683compilada.htm]. Acesso em: 15.08.2021.

BRASIL. **Relatórios da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/4253>. Acesso em: 12 de Agosto de 2025.

BRASIL. **Resolução nº 601 de 13 de Dezembro de 2024.** Dispõe sobre o dever de reconhecer e retificar os assentos de óbito de todos os mortos e desaparecidos vítimas da ditadura

militar. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original215956202412166760a2dc481d0.pdf>. Acesso em 10 de Agosto de 2025.

COLEGIO NOTARIAL DE SÃO PAULO. **CNJ: Certidões de óbito de mortos e desaparecidos na ditadura serão retificadas gratuitamente.** Disponível em: https://cnbsp.org.br/2025/01/13/cnj-certidoes-de-obito-de-mortos-e-desaparecidos-na-ditadura-serao-retificadas-gratuitamente/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 10 de Agosto de 2025.

CORREIA, Tatiane. **Estado corrige certidões de óbito de 101 vítimas da ditadura militar.** Jornal GGN. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/cidadania/estado-corrige-certidoes-de-obito-de-101-vitimas-da-ditadura-militar/>. Acesso em 10 de Agosto de 2025.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada.** Companhia das Letras. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Roberto Lima. **Crimes da ditadura militar:** responsabilidade internacional do estado brasileiro por violação aos direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

SOARES, Ricardo Maurício Freire; SANTOS, Claiz Maria Pereira Gunça dos; FREITAS, Tiago Silva. **O Direito Fundamental à Memória e à Verdade.** Curitiba: Juruá, 2013.

TAVARES, André Ramos; AGRA, Weber de Moura. Justiça reparadora no Brasil. IN SOARES, Inês Virginia Prado, KISHI,

Sandra Akemi Shimada (Coord.). **Memória e Verdade:** a justiça de transição no Estado Democrático Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TORELY, Marcelo D. **Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito:** perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: REÁTEGUI, Félix (Coord.). **Justiça de transição:** manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

O SUFRÁGIO FEMININO: UMA EFETIVAÇÃO AINDA NÃO CONCLUÍDA NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Ana Thais Kerner Drummond¹

Resumo: A evolução do feminismo e a luta pelo sufrágio são marcos da construção da cidadania feminina no Brasil, representando uma busca por igualdade de direitos civis, políticos e sociais, bem como pela inserção plena das mulheres na vida pública e democrática da sociedade. No entanto, ao investigar os índices de representação feminina na política, observa-se que ainda há diversos entraves que causam limitações aos espaços plenos de poder e decisão. A fim de sanar este cenário de sub-representação, discute-se no Congresso Nacional a implementação de cotas proporcionais de cadeiras, com proposta atual de reserva de 30% das vagas para mulheres, como método de assegurar participação mais efetiva, e não meramente simbólica, na política brasileira. Tal medida se insere em um esforço amplo de democratização institucional, reconhecendo que a igualdade formal não é suficiente para mitigar as desigualdades estruturais historicamente construídas, sendo as ações afirmativas instrumentos hábeis para a correção deste estigma político.

Palavras-chave: Feminismo. Sufrágio. Cotas Proporcionais; Participação Feminina na política.

¹ Mestra em Políticas Sociais e Cidadania (UCSAL). Pós-graduanda em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-graduanda em Função Social do Direito pela Unisul - Universidade do Sul de Santa Catarina. Pós-graduanda em Ciências Criminais, Violência e Segurança Pública pela Unijorge - Universidade Jorge Amado. Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2006). Lecionou na UNIFASS Sistema de Ensino e na FACET- Faculdade de Artes, Ciências e Tecnologias, na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atualmente advoga na área de Direito Criminal e Direito de Família. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa "Processo Constitucional e Direitos Fundamentais" da UCSAL. Participação em coautoria em vários livros jurídicos, lecionando, atualmente, na Faculdade Unime em Direito nas matérias de Constitucional, Penal, Processo Penal, Administrativo, Fundamentos Históricos e Introdução ao Estudo do Direito.

1 INTRODUÇÃO

A perspectiva de gênero por meio de ações afirmativas visa democratizar os espaços de poder, tendo como escopo concretizar as reivindicações femininas ao longo do tempo no campo político representativo, desta forma, exige-se cada vez mais a adoção de mecanismos voltados a efetivação da representação feminina em cargos políticos.

Neste ensejo, sobressai a discussão sobre ações afirmativas na política, no que se foca este artigo. Dessa forma, as ações afirmativas no Estado Democrático de Direito são suficientes para suprir espaços de representação materialmente igualitários?

Ao passo que se desenvolve este questionamento, o artigo em comento busca investigar como o modelo de cotas de gênero implementado pelo Brasil, e seus efeitos em prática, tendo como impacto a busca pela igualdade de gênero na política. Tal análise se deve à baixa ocupação de cargos políticos por mulheres no Brasil, mesmo tendo o movimento feminista influenciado na compreensão de modelos de ações afirmativas na inserção de mulheres na seara política.

Dessa forma, se faz necessário analisar como tais medidas passaram a ser adotadas no mundo e no Brasil, em que pese suas deficiências e por outro lado, os seus pontos de avanço em uma perspectiva particular e não uniforme, tendo como escopo a efetivação de uma igualdade material.

Por meio do método dedutivo, a pesquisa tem como análise as assimetrias de gênero no campo político europeu e americano, em confronto à realidade do Brasil, tendo a adesão das políticas afirmativas de gênero na política e enxergar sua efetividade, com uso, também, dos métodos comparativo e histórico, explicando tanto suas similaridades como diferenças, traçando, assim, uma análise histórica (retrospectiva) e atual do desenvolvimento das cotas de gênero.

A pesquisa traz à baila questionamentos sobre uma perspectiva estrutural no que tange ao distanciamento histórico das mulheres do campo político, revelando padrões de cunho sexistas e as condições socioculturais que afetam a representatividade das mulheres em espaços de poder, refletindo, assim, sobre as desigualdades de gênero que afetam o equilíbrio na tomada de decisões políticas, e consequentemente sobre o poder constituinte originário.

Neste viés se busca analisar as cotas de gênero nos partidos políticos no Brasil, como um meio eficaz de ações afirmativas, estabelecendo as cotas de gênero como meio possível de instrumentalização e efetivação dos direitos das mulheres, afastando a sub-representação feminina política por envolver espaços de poder essencialmente masculinos.

Após isto, o artigo se debruça em torno da participação da mulher na política, tendo em vista a baixa representação e a necessidade de equilibrar este cenário, tendo como alternativas a efetivação de projetos de leis em trâmite no

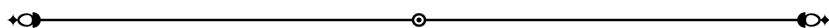
Congresso Nacional, que visam proporcionar cotas nas cadeiras parlamentares e não somente no momento da candidatura, tendo como objetivo trazer paridade de armas e igualdade para as mulheres.

2 O SUFRÁGIO FEMININO AO LONGO DA HISTÓRIA

Antes de falarmos sobre a história do sufrágio feminino, é preciso esclarecer o que seja o feminismo, para Branca Moreira Alves e Jacqueline Pitanguy (1984), não se pode definir de forma precisa o que seja feminismo, visto que o seu conceito se perfaz por um processo histórico, e que vai se construindo no cotidiano, não tendo, portanto, uma concretização final. Neste sentido:

[...] abrange todos os aspectos da emancipação das mulheres e inclui qualquer luta projetada para elevar seu status social, político ou econômico; diz respeito à maneira de se perceber da mulher e também à sua posição na sociedade (Hahner, 1981, p. 25).

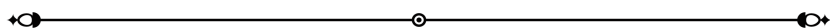
Em uma abordagem histórica e comparativa, o significado do feminismo não se resume somente dos seus diferentes significados em suas origens históricas ocidentais, mas também sobre as disputas políticas e ideológicas no uso de palavras como feminismo e feminista, que se manifestaram nas décadas de 1880 e 1890, em diferentes países europeus



e nos Estados Unidos. Segundo Karen Offen (1988) essas palavras podiam expressar uma concepção legalista ou individualista de “direitos da mulher,” assim como, ter um significado mais amplo, relacionado as demandas coletivas de cunho moral e responsabilidade social feminina, em que essas diferenças não se mostram tão nítidas assim, sobrepondo umas às outras em um mesmo discurso.

Dessa forma se faz necessário analisar, também, a singularidade dos enunciados a respeito do que as pessoas pensavam ou queriam dizer quando as utilizavam em seus discursos, além do contexto histórico da palavra feminismo. No final do século XIX, a palavra feminismo se torna cada vez mais presente nos discursos públicos, sendo bastante comum à época, relacionar a contribuição da mulher na sociedade com os chamados “problemas sociais”, tendo como argumento várias vertentes políticas. O debate em torno da palavra feminismo, se ampliava no espectro político e ideológico, incluindo enunciados e argumentos de direita, de esquerda, liberais, socialistas, seculares, religiosos, conservadores, etc., em que diversas correntes de cunho pessoal, e tendencioso, utilizava do seu significado para definir sobre os valores morais de gênero, classe e raça, se afastando, assim, de um debate restrito a uma concepção liberal de direitos individuais em face as mulheres.

Intrigante notar que se poderia existir dois grupos ideologicamente opostos que convergiam na rejeição ao femi-



nismo dos direitos ou individualista, quando estes se encontravam associados à defesa dos direitos políticos e à autonomia das mulheres, como destaca a publicação do polêmico livro de John Stuart Mill, em parceria com Harriet Taylor Mill², em que os autores citam como exemplo, a sujeição da mulher, na linha ideológica socialista marxista, como os católicos conservadores, que se colocaram do mesmo lado, embora recorram a argumentos bem diferentes, para desqualificar a reivindicação pelo direito ao voto feminino, considerando que, para os primeiros, esta era tida como uma questão que desvirtuava à luta de classes, sendo qualificada, pejorativamente, como uma reivindicação de mulheres burguesas, lhe dando, assim, um patamar secundário, já para os católicos e protestantes a rejeição se fundamentava no campo da moral, pois o feminismo seria uma ameaça à ordem familiar, patriarcal e, conseqüentemente, social, em que pese a participação das mulheres com a política.

Dessa forma, o sufrágio feminino, era visto como meio de “masculinizar” a mulher, afastando-a, assim, da sua missão, principal, de servir ao lar, desviando-as das finalidades para as quais haviam sido criadas de forma genuína por uma autoridade superior e divina (Dawes, 2011).

² “The Subjection of Woman”, obra publicada em 1869 por John Stuart Mill e Harriet Taylor Mill. No Brasil, o título foi traduzido por Leide Daiane de Almeida Oliveira e Naylane Araújo Matos, publicada pela editora Edições Câmara, e intitulada “A Sujeição das Mulheres”.

O aparecimento da mulher na cena política no século XIX, era a busca principal do movimento feminista inicial, palavra emblemática que designou importantes mudanças estruturais (trabalho assalariado, autonomia do indivíduo civil, direito à instrução). Seria, portanto, o momento em que a perspectiva de vida das mulheres se altera da posição de sujeito, indivíduo de corpo inteiro para ser uma atriz política, futura cidadã (Kappeli, 1994).

Somente na metade do século XIX, as lutas e manifestações feministas se consolidaram a uma campanha mais orgânica pelos direitos políticos de votarem e de serem votadas, o movimento sufragista se espalhou pela Europa e pelos Estados Unidos, construindo a primeira força de feminismo organizado no mundo³.

A escritora, Françoise Thébaud, ao estudar o movimento sufragista estadunidense, destaca que “a questão do sufrágio feminino é, até a primeira guerra, uma bandeira que unifica internacionalmente as mulheres. Quando o conflito estala, a frente rompe-se e as mulheres do inimigo também serão o inimigo” (Thébaud, 1998, p.71). Dessa forma, a luta das mulheres, por este fato, teve como consequência o distanciamento das sufragistas estadunidenses e das suas companheiras europeias (Alves, 1984).

³ Geneviève Fraisse e Michelle Perrot, na obra *História das mulheres no Ocidente*.

O século XIX se destacou por duas frentes de luta - por melhores condições de trabalho (do operariado) e pelos direitos de cidadania, que inclui, o sufrágio ativo e passivo (sem o critério censitário). Todavia, a conquista do sufrágio universal não incluía o sufrágio feminino, sendo esta uma longa luta específica das mulheres, que incluiu todas as classes, demandando uma enorme capacidade de organização e uma infinita paciência. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, prolongou -se por sete décadas e no Brasil, por quarenta anos, a partir da Constituinte de 1891, todavia, o direito de participar da cena eleitoral no Brasil não teve as mesmas características de movimento de massas, como nos Estados Unidos e Inglaterra, visto que se iniciou bem mais tarde, quando a professora Deolinda Daltro⁴, em 1910 funda, no Rio de Janeiro, o Partido Republicano Feminino, tinha como escopo, no Congresso Nacional, o ressurgimento sobre o voto da mulher, que não havia sido retomado desde a Assembleia Constituinte de 1891, sendo alcançado pelos Estados paulatinamente, visto que, quando em 1932, Getúlio Vargas promulga o direito de sufrágio às mulheres, este já era exercido em dez Estados do País.

Para entendermos a questão do envolvimento das mulheres brasileiras no movimento sufragista, se faz necessário

⁴ Leolinda Figueiredo Daltro (Bahia, 14 de julho de 1859 - Rio de Janeiro, 4 de maio de 1935) foi uma professora, sufragista e indigenista brasileira que lutou pela autonomia das mulheres. Em 1910, juntamente com outras mulheres, Leolinda fundou o Partido Republicano Feminino. Em 1917 liderou uma passeata exigindo a extensão do direito ao voto às mulheres.

analisar a contribuição de Céli Pinto⁵ nas três primeiras décadas do século XX, que segundo esta autora (2003), pode-se concluir:

1. Que houve de fato, se não um movimento, feminista na época, uma movimentação feminista que se expressou de diferentes formas, com diferentes graus de radicalidade e mesmos com diferentes ideologias.
2. O centro da questão feminista do período era, sem dúvida, a luta pelos direitos políticos, concretizados no direito das mulheres de votar e ser votada.
3. Esta foi à porta de entrada das mulheres na arena de luta por seus direitos, não só no Brasil, mas em todo o mundo ocidental. Na verdade, essa primeira luta era pela cidadania em seu nível mais básico.

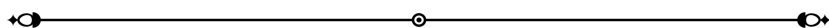
No Brasil, o movimento feminista, se iniciou em dois momentos, na virada do século XIX para o século XX até 1932 (quando as mulheres brasileiras adquiriram o direito de votar), e no fim dos anos 60, em seu ressurgimento. Durante este período, o movimento praticamente se extingue no Brasil, mesmo ainda tendo algumas intervenções durante a breve experiência constitucional interrompida com o golpe de 1937. Na verdade, essa primeira luta era pela cidadania

⁵ Céli Regina Jardim Pinto é uma historiadora, cientista política e escritora brasileira considerada vanguardista na introdução da perspectiva feminista na historiografia do Brasil.

em seu nível mais básico, em que pela classificação de Murilo de Carvalho (2004), as mulheres no Brasil, até os anos de 1930, eram tidas como cidadãs incompletas, pois não desfrutavam dos três direitos simultaneamente: direitos civis, sociais e políticos, especialmente o direito político.

Giacomo Sani (2000), alega que a forma mais comum de entendermos a participação na vida política, sendo a única para muitos, é por meio do voto, apesar da exclusão das mulheres da vida política se deu praticamente em todos os países ocidentais, o direito da mulher de votar e escolher os seus representantes políticos, foi sempre uma constante, mesmo em conquistas diversas e visto sempre com desconfiança, pois poderia pôr em risco a família, desvirtuando a mulher, visto que ao obter o direito a participar mais ativamente da vida política do seu país, e exigindo o direito de exercer o voto, esta estaria subvertendo a ordem natural e universal dos sexos, maculando, assim, a imagem do anjo do lar.

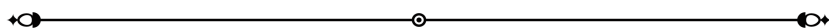
Em 1976 nos EUA, June Hahner, lançou o livro, *A Mulher no Brasil* (estudo derivado da ampliação de suas pesquisas sobre a mulher latina), em que reuniu farto matéria, descrevendo a posição e as atividades femininas no Brasil, desde o período colonial até o século XX, sendo que um dos focos principais destacados pela autora foi o movimento sufragista, em que ao explorar novas áreas de investigação, conseguiu levantar mais perguntas do que respondê-las com facilidade. A autora assim destaca que:



[...] um estudo consistente da mulher brasileira deve incluir sua vida pública e privada, situação legal, vida familiar, poder político e os papéis econômicos e sociais, desempenhados através da história do País, nas várias regiões, tanto nas cidades quanto no campo, e entre os diversos grupos sociais. Não há nenhuma fórmula que possa mulheres no Brasil. [...] (Hahner, 1978, p.10).

June Hahner aponta que, o voto feminino, no Brasil, não foi um movimento exclusivo da classe média por direitos políticos, pois recebeu influências claras dos Estados Unidos e da Europa, mas, ao contrário destes países, no Brasil nunca se tentou revolucionar o papel da mulher na sociedade ou mesmo a própria sociedade. No Brasil, muitas das participantes do movimento eram graduadas em direito, e por ser este curso está vinculado à época a classe mais favorecida, servindo como caminho tradicional para o sucesso político, sendo, assim, aceito na elite, a autora, também, desenvolve em sua obra, *A Mulher Brasileira e suas Lutas Sociais e Políticas: 1850-1937*.

Neste livro a autora trabalha com a situação da mulher, no Brasil, desde meados do século XIX, fazendo um apanhado histórico desde as reivindicações ocorridas em 1891 (da instalação da Assembleia Constituinte de 1891), a conquista definitiva do direito ao voto em 1932 (com o governo de Getúlio Vargas) e terminando a sua análise no início do Estado Novo em 1937.



Com o advento da República em 1889, o desejo feminista por direitos políticos aumentou, proporcionando às mulheres argumentos adicionais em favor do sufrágio e eis que surge a pergunta - “a implantação da república abriria um novo mundo de possibilidades também para as mulheres?” (Hahner, 1978, p. 99).

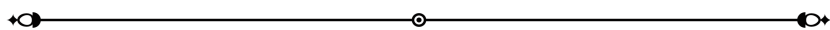
Acreditamos que sim, de modo que com a primeira Constituição republicana brasileira de 1891, os cidadãos maiores de vinte e um anos passaram a ter direito ao voto e o alistassem na forma da lei, todavia, tal inclusão não se estendeu as mulheres, despertando nestas como cidadãs aptas para exercer o direito ao voto, o desejo de cidadania até então adormecido (Hahner, 1981).

Em contrapartida, o patriarcado se revelou resistente ao sufrágio feminino e mostrou-se difícil de conter, pois a mulher deveria ser um anjo conformador, companheira fiel de seu homem e a deusa do lar, mas nunca sua adversária ou rival na luta cotidiana da vida. Mas conforme o século XX progredia mais mulheres reivindicavam direitos equiparados aos de seus maridos e irmãos, principalmente quanto aos cargos profissionais e ao voto, com a obtenção do sufrágio feminino em vários países da Europa, após a Primeira Guerras Mundial, a defesa do voto feminino passou a ser uma luta que empunharia um caráter civilizatório, quase elegante, para os círculos da elite brasileira (Hahner, 1981; Besse, 1999).

As mulheres brasileiras que já ocupavam cargos públicos privilegiados (de alto nível) começaram a liderar uma campanha pelo sufrágio, Hahner (1981), acreditava que, por serem estas ligadas à elite, defendiam mudanças menos drásticas nos papéis domésticos, que ainda eram tidos como principais, defendendo uma atitude no cenário político mais passiva da mulher do que as suas antecessoras no final do século XIX.

A autora (1981) enfatiza que no Brasil, o sufrágio feminino não foi apenas um movimento restringido a classe média brasileira, mas que teve uma grande participação com a elite política, o que teria facilitado a obtenção do voto feminino no Brasil mais cedo do que na maioria dos países latino-americanos, visto que vários membros da elite, especialmente no Rio e em São Paulo, enviaram suas filhas para a Universidade e para carreiras profissionais, e muitas dessas mulheres tornaram-se sufragistas, mas vale ressaltar que, outras se alistaram, tendo estes indeferidos.

Já no ano de 1933 as mulheres brasileiras tiveram um passo a mais no sufrágio feminino, onde puderam participar da escolha dos seus candidatos para a Assembleia Constituinte em todo o país, todavia, o voto feminino ainda era facultativo. Somente em 1934, com a promulgação da nova Carta Magna é que o direito feminino do alistamento feminino foi transformado em dever, que determinaram quem seriam os eleitores do país:



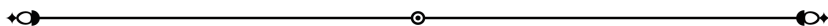
São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar. (Brasil, 1934).

Porém, em 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, as eleições no país, foram temporariamente suspensas e assim, também, a participação das mulheres até 1945 (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2020). A autora destaca e finaliza em seu livro que:

As profissionais que levaram a campanha sufragista à vitória em 1932 compreendiam apenas um pequeno segmento da população feminina nacional. A maioria das mulheres, bem como dos homens, continuou sem instrução. [...] Mesmo entre os brasileiros mais bem situados, a maioria das mulheres ainda ocupava uma posição subalterna, com seus horizontes limitados ao lar [...]. Hesitantes ou indiferentes, muitas mulheres não tentaram atravessar a longa e árdua trilha para a igualdade e a independência. Desse modo, que conclusões se pode tirar desta breve exposição sobre o sufrágio feminino e a modernidade? O que se pode concluir delas, além da óbvia incorporação de mais um “ator social” ao mundo público? (Hahner, 1981, p. 125).

Neste sentido, o advogado eleitoralista, baiano, mes-trando da UFBA, Antônio Eduardo Oliveira Damascena Café, declara que:



Um dos grandes gargalos que é encontrado nesse patriarcado estrutural que nós vivemos na sociedade e que, inevitavelmente, acaba refletindo na política, é que muitas vezes as candidatas têm sempre um homem, não só implicitamente, por trás, mas até mesmo no nome de urna”. Por exemplo, é fulana de tal do nome do marido; Mariazinha de Tião do gás; é Joaninha de José da água, sabe? Então, são mulheres, que são colocadas ali muitas vezes porque esses maridos estão inelegíveis ou seu pai está inelegível, ou seu pai está muito idoso, ou então tem algumas questões ou com alguma limitação física, talvez, então ali é colocada a mulher nesse lugar de está substituindo o homem e não a mulher pela sua própria faculdade, né? Pelo seu próprio legado político. E há uma proposta hoje que visa neutralizar os casos de fraude à cota de gênero ou acabar com esses casos ou, no máximo, diminuir esses casos, né? No mínimo no caso, diminuir esses casos de fraude à cota de gênero, que é a reserva de cadeiras de uma porcentagem de um percentual de cadeiras na Câmara que hoje tramita para ser 20%, mas pode diminuir ou aumentar, porque ainda não é um texto definitivo de lei, apenas uma tramitação de um projeto de lei no Legislativo. E isso que pode, inclusive, não passar, ser retirado através de uma emenda supressiva, pode nem sequer ser reservado qualquer porcentagem. Mas hoje está em 20%, ainda não há nenhuma emenda supressiva em relação a isso que tenha sido aprovada, então esses 20% seriam de cadeiras. Mas aí a gente vê que nesse ínterim possa ser lançada as mulheres, nesse lugar de a mulher vai ser a mandataria, mas vai ser fulana de outro homem, fulana vai estar ali representando o interesse de outro homem,

então pode surgir um outro problema, né? De mulheres que vão estar ali só com o nome, mas que mandam nos seus mandatos, são os seus maridos, são pais, são irmãos, são tios, né? E isso é bastante preocupante nessa consolidação efetiva e plena da participação da mulher na vida política eleitoral. (Café, 2025).

Todavia, mesmo sendo ainda inferior a participação feminina em relação ao homem no cenário político, podemos destacar a participação fundamental da mulher na Assembleia Constituinte de 1988, a Constituição Cidadã, em que se fez necessário introduzir nos anos que antecedem a esta, a redemocratização dos direitos das mulheres. Dessa forma, em meados dos anos de 1970, os direitos das mulheres passaram a ter uma participação significativa, integrando, assim, a agenda da oposição ao regime autoritário. Nessa época, também, se tem uma maior participação de grupos de mulheres negras na atuação política.

Em 1985, já sob a democracia, o então, presidente José Sarney criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), tendo a participação de representantes da sociedade civil, no mesmo ano foi enviado ao Congresso a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, e tendo como escopo de criar uma perspectiva de influência para o novo texto da Constituição, o Conselho lançou uma campanha com o slogan: “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”. Surgindo, assim, o chamado

“Lobby do Batom⁶” que embora não ter atingido todas as suas reivindicações, Constituição Cidadã de 1988 foi um divisor de águas na luta das mulheres no Brasil, principalmente, no cenário político, em que a igualdade de gênero faz parte do capítulo dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. (Kipnis, 2025).

3 AS COTAS DE GÊNERO NOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL COMO MEIO DE AÇÕES AFIRMATIVAS

O tratamento político da categoria gênero, se perfaz a partir da construção social das diferenças entre os sexos, mais precisamente, por uma necessidade analisada ao longo da evolução histórica nas relações que reafirmam a predominância masculina em certos ambientes, em uma perspectiva que tenta proporcionar de forma igual a dualidade entre homens e mulheres na vida pública.

As cotas de gênero nos partidos políticos, portanto, são meios de efetivação das ações afirmativas, que se concretizam na construção sociocultural em torno das diferenças

6 O Lobby do Batom" foi um movimento de mulheres durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988 no Brasil, que uniu parlamentares e ativistas para garantir direitos das mulheres na nova Constituição. O termo, embora com tom pejorativo inicialmente, foi adotado pelas próprias mulheres como uma forma de dar voz às suas demandas.

entre os sexos, repercutindo diretamente sobre a categorização da função da mulher na sociedade, identificando as relações de poder (Scott, 1990). Neste contexto se foge ao binarismo fixo e da visão de uma mulher universal, em que pese problematizar as diferenças que contornam as desigualdades de gênero, identificando as variadas marcações específicas que, na experiência feminina, se analisa as formas particulares de se falar em discriminações de gênero, sejam essas marcações como as de raça, etnia, classe social e orientação sexual (Shaw, 2025).

A questão sociocultural em torno do masculino e do feminino não pode ser vista de maneira uniforme, nem tampouco independente, visto que a análise das relações de gênero, principalmente, nas últimas décadas, percorre o trajeto de transformações na produção de conhecimento e nas configurações sociais, transitando sobre a sexualidade, as relações de trabalho e a participação feminina na esfera pública e o entendimento de que o gênero não poder ser lido de forma autônoma, ainda mais quando confrontado com questões atinentes à raça e à classe (Biroli, 2018).

Como ainda analisa Biroli (2018), mesmo nas democracias contemporâneas, seus espaços formais em que se tem a participação feminina na esfera pública como representação, se identifica uma seletividade que se associa aos óbices impostos pela divisão sexual do trabalho para desemborcar em obstáculos variados que, por sua vez, conduzem a exclu-

são feminina da atuação na cena pública. Este cenário se reflete no campo político, em que pese a conquista do voto feminino no Brasil, ocorrida em 1932 e a consagrada Constituição de 1934 – que funcionou como um importante instrumento para promover a aproximação da cidadania feminina com a política institucional, a participação política, entretanto, mesmo nos dias atuais, tendo incontestáveis avanços, não representaram a igualdade de gênero na política. Isso porque, mesmo já sendo estabelecida a consagração do voto feminino na maioria dos países, sendo, portanto, uma realidade global, não se pode dizer o mesmo da atuação da mulher na condição de representante política, pois ainda permanece, em sua maioria, ausente dos espaços formais de representação.

Em um contexto comparativo com as desigualdades no âmbito doméstico que tomaram uma nova roupagem, mas que, também, não deixaram de existir, a lacuna da atuação feminina no cenário político mesmo que ainda melhor do que outros tempos, permanece de forma desproporcional de fato em relação a participação do homem na política.

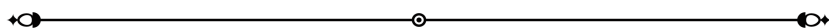
Comprovando estatisticamente essa realidade, ao tomar-se por recorte a Câmara dos Deputados, Casa Legislativa mais expressiva numericamente, os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) das últimas eleições (2018) indicam que apenas 77 mulheres foram eleitas para ocuparem o cargo de Deputada Federal, quantitativo que se confronta com os 436 homens que ocupam a mesma posição. E, ao se levantar o número de mulheres negras nesse espaço,

os números são ainda menos expressivos: dentre as 77 deputadas eleitas, o Brasil registra apenas 10 delas autodeclaradas negras (pretas ou pardas). (Brasil, 2019).

Diante desta prevalência da exclusão feminina no cenário político, e a sua identificação com a discriminação, que fomentou a ampliação de debates no que tange a área dos direitos políticos das mulheres, o que teve como expoente a luta pelo voto, especialmente a partir da década de 1970, e permanece se desdobrando nas discussões atuais acerca das carências da cidadania feminina, em se faz necessário incrementar ações afirmativas destinadas a igualar a representatividade feminina nos cargos políticos, democratizando, assim, em maior escala o poder público, a partir do reconhecimento das diferenças de gênero.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, teve como impulso o texto da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que prevê: em seu art.7º, que os Estados signatários devem tomar medidas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e, em seu art. 4º, que devem adotar ações afirmativas para a promoção dos direitos das mulheres (Brasil, 2002).

No encontro da CEDAW, foram citadas as diretrizes traçadas a partir da Conferência de Beijing, de 1995, que contemplou, em sua Declaração e Plataforma de Ação, a desigualdade de gênero no exercício do poder político como



uma das áreas críticas de preocupação, desencadeando, assim, ações concretas dos Governos, considerando como fator discriminatório de estereótipos negativos, as limitações de acesso ao trajeto de condução ao poder em face à representação feminina (PEQUIM, 1995). Dessa forma, a Plataforma de Ação de Beijing se utilizou como meio para a incorporação de ações afirmativas pelos Estados, uma proporção mínima de 30% de ocupação parlamentar, sendo uma meta essencial para, ao menos, colocar as mulheres em um quantitativo crítico capaz de influenciar na tomada de decisões.

Os tratados internacionais, tem como ponto em comum, o reconhecimento de que a igualdade de gênero na política demanda mais do que fórmulas genéricas e uniformes, reclamando, assim, por medidas especiais para auxiliar na sua concretização, tendo como efeito, um norte para diversos Estados, que vêm agregando a seus processos eleitorais uma perspectiva de gênero, por meio de políticas de cotas para mulheres nas candidaturas a cargos políticos, como é o caso do Brasil (Prá, 2014).

Neste contexto, a origem da política de cotas no Brasil, teve seu implemento por influência das recomendações de Pequim, de 1995,

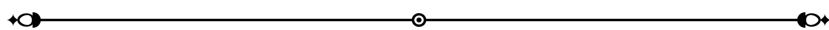
Em 1995, foi aprovada a Lei número 9.100, que, ao estabelecer as normas para as eleições municipais seguintes, previa a cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres; em 1997, a Lei n. 9.504 estendeu, em seu art. 10, a medida para os demais cargos eleitos pelo sistema proporcional, se referindo

agora não mais a uma cota mínima para mulheres, mas a um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo (Sabino; Lima, 2015).

Em 2009, a Lei n. 12.304/09 veio para interpretar o preenchimento das mencionadas vagas como obrigatório, substituindo a expressão “deverá reservar” por “preencherá”, além de passar a garantir a reserva de, no mínimo, 5% do Fundo Partidário para o incentivo da participação feminina na política e de 10% do tempo de propaganda partidária para difundir-la (Brasil, 2009).

Não obstante, a despeito dos aprimoramentos realizados sobre a política de cotas legislativas, não houve repercussões tão positivas na proporção de mulheres a se candidatarem. Mesmo com as alterações efetuadas pela Lei número 12.304/09, nas eleições realizadas em 2018, quase dez anos após a nova redação que o diploma legislativo conferiu ao art. 10 da Lei número 9504/97, o percentual de candidaturas femininas só alcançou a marca de 30,06% de mulheres concorrendo às vagas da Câmara dos Deputados e essa marca não se converteu no número de eleitas, que pontuou apenas 77 Deputadas (Brasil, 2019).

Todavia, mesmo com a existência das cotas de gênero na candidatura, o número de mulheres candidatas aumentou timidamente, de forma que a garantia de um percentual mínimo nas listas de candidatura não foi o suficiente para efetivar de modo expressivo a representação feminina no poder político. Entretanto, essa situação pode ser explicada à luz da análise de alguns fatores:



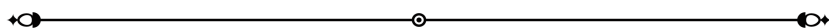
1. Primeiro, a política de cotas apresenta como deficiência a ausência de punição para o descumprimento do preenchimento mínimo obrigatório das vagas, o que abre brechas para que ele ocorra e, assim, embora a reserva mínima contribua para o aumento das mulheres nos espaços de poder, é preciso que haja uma maior articulação em prol do efetivo cumprimento da legislação (Santos, 2015).

2. Os obstáculos à efetividade dessas leis são diversos, incluindo: o patriarcalismo persistente no espaço político (com suas devidas interações com aspectos como raça, classe e orientação sexual); o tipo de lista adotado pelo sistema eleitoral; a interpretação feita pelos partidos políticos do conteúdo das normas – que retém-se, comumente, apenas à aplicação do mínimo estabelecido –; além do já citado ínfimo reconhecimento de obrigatoriedade (Archeti; Albaine, 2018).

Na análise de Moisés e Sanchez (2014), este aduz que mesmo com as ações efetuadas pelas legislações mencionadas e com todo avanço social e jurídico no combate à discriminação de gênero em face as mulheres, que em se utiliza as cotas de gênero, ainda é insuficiente para moldar um cenário de maior representatividade política feminina.

3.1 OS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELAS COTAS DE GÊNERO NOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Além da problemática vista no tópico anterior, sobre a falta de uma efetividade das ações afirmativas, no que tange



a participação da mulher no cenário político do Brasil, ainda nos deparamos em frente a uma realidade que afronta diretamente à democracia, e quem tem se tornado mais comum, que é a fraude às cotas eleitorais de gênero.

Apesar da cota se destinar a homens e mulheres, sabe-se que o objetivo é promover a participação feminina na política, em razão da baixa representatividade, conforme os dados estatísticos evidenciam. Ocorre que um grande número de ações judiciais fora utilizado, denunciando o abuso do poder político no tocante à cota de gênero, visto que que partidos e coligações estariam utilizando mulheres apenas para alcançar formalmente o percentual mínimo de 30 % dos registros requeridos, com suposta fraude à lei.

Tais Ações de Investigações Judiciais informam os mais variados tipos de fraude, sendo as mais comuns:

a) votação zerada, em que nem mesmo a candidata votou em si, inclusive na hipótese em que compareceu à urna e efetivamente votou;

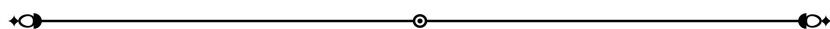
b) votação inexpressiva;

c) inexistência de despesas com atos de campanha;

d) inexistência ou inexpressividade de atos de campanha;

e) campanha exclusiva para o cargo majoritário ou para terceiros.

Para Gomes (2016) sobre o abuso de poder político, seria - “o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas



com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição”. Alega ainda o autor, que:

Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral (2016, p. 311).

Dessa forma, o TSE, no REspe nº 193-92/PI, fixou diretrizes, em que foram robustamente comprovados vários indicadores fortes de fraude na cota de gênero:

a) votação zerada; b) votação inexpressiva, c) maquiagens contábeis, d) não realização de despesas com publicidade e material de campanha; e) realização de campanha em prol de parentes, pertencentes à mesma coligação e concorrendo ao mesmo cargo (vereador), em detrimento de sua própria candidatura; f) não comparecimento às urnas; g) comparecer às urnas e não receber votos; i) disputar habitualmente às eleições apenas para compor formalmente a chapa e usufruir licença remunerada dos serviço público. (Mesquita, 2022 apud. Brasil, 2020).

A jurisprudência e a doutrina nacional em conjunto estão aos poucos, construindo meios para a concretização da participação feminina na política, especialmente na obtenção do cargo político-eleitoral, identificando as situações

que caracterizam a fraude na cota mínima de gênero e punindo severamente os envolvidos e beneficiados.

As medidas coercitivas adotadas possuem como meta, evitar enfraquecimento da soberania popular por meio de fraudes a cotas de gênero, desconstituindo os mandatos dos eleitos e a invalidação dos votos atribuídos a todos os integrantes da chapa proporcional, quando os registros de candidaturas femininas tiveram o objetivo precípua de burlar a finalidade prevista no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97. Desta forma, restou evidenciado que a Constituição Federal, os Tratados e Convenções Internacionais, a legislação eleitoral infraconstitucional e a jurisprudência possuem inúmeros meios de garantir e efetivar o direito à participação feminina no cenário político, inclusive, para coibir os abusos de poder, tendo como escopo aprimorar a participação feminina na política e, com isso, melhorar nossa democracia (Mesquita, 2022).

4 AS COTAS DE GÊNERO NAS CADEIRAS PARLAMENTARES COMO UM MEIO MAIS EFICAZ DA PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA

Apesar da importância das cotas de gênero na candidatura, ser de extrema importância para a política de gênero, visto que este foi o primeiro passo do Brasil na implementação das cotas eleitorais de candidaturas no final da década

de 1990, para cargos ocupados através do sistema proporcional, em que trouxeram à tona o debate sobre a visão social excludente entre a mulher e a política, este ainda não representa um automático avanço expressivo das candidaturas femininas. Embora os índices de representação feminina tenham aumentado, continuam em proporção muito inferior aos masculinos.

Neste sentido, é que tramitam no Congresso Nacional, Projetos de Lei, como - PL 763/2021 e PL 1333/2021, criando uma reserva de 30% de cadeiras de representantes eleitos a serem ocupadas por mulheres nas Câmaras de Vereadores municipais, nas Assembleias Legislativas estaduais, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal., as propostas (que tramitam em conjunto) foram aprovadas em agosto último na Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Casa, tendo a senadora, Zenaide Maia (PSD-RN), apresentado parecer favorável as propostas (que tramitam em conjunto), que já foram aprovadas em agosto último na Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Casa, tendo como escopo o consenso dos parlamentares para aprovar a matéria em caráter terminativo.

Além de estabelecer as cotas nos Legislativos federal, estadual, distrital e municipal a ser preenchida por mulheres, a proposta prevê, quando das eleições para renovação de dois terços do Senado, que pelo menos uma das duas vagas nessas disputas no voto popular também seja preenchida por candidatas mulheres. (Maia, 2024).

A senadora alega que é importante que os Projetos de Lei sejam aprovados ainda nas Comissões Temáticas Legislativas, garantindo por meio de negociação a aprovação da matéria, para que estas não sejam rejeitadas, evitando, assim, os retrocessos, visto que não se trata de privilégios, mas sim ampliar direitos da população feminina por meio da participação política, e sem *apartheid* com os homens.

A baixa representatividade da mulher no parlamento brasileiro expõe a necessidade de se adotar medidas mais efetivas que garantam participação mais equilibrada entre homens e mulheres na composição do Poder Legislativo. Nesse sentido, a senadora aduz que para reverter a baixa representação feminina nos cargos eletivos, seria a favor de uma política pública nacional com viés de ação afirmativa transitória que mantenha uma reserva de cadeiras por um prazo de ao menos quatro legislaturas, tendo como escopo a construção de um momento de transição para uma representatividade mais justa e que traga as mulheres para os espaços de poder na política, nos partidos políticos e no comando do país.

Dessa forma, as cotas de gênero representam um avanço significativo para equilibrar a balança de presença da mulher no cenário político nacional, com a cota de 30% de candidaturas femininas nas legendas, pois asseguram que mulheres sejam candidatas a cargos eletivos nos municípios, nos Estados e no plano federal. Portanto, a cota de 30% e a

proposta de reserva de cadeiras não inviabilizam uma à outra, pois são complementares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um mundo ainda com valores patriarcais, se faz necessário estabelecer medidas que implementem ações afirmativas que tenham como escopo viabilizar a justiça social de gênero, garantido, assim, o que já almejado por décadas pelo movimento feminista, que inicialmente focou em garantir o direito ao voto em face das mulheres, sendo este um marco para aquisição de outras conquistas femininas.

Neste sentido, a mulher vem saindo aos poucos da sua condição como sujeito de imagem imaculada de anjo do lar, para ser um sujeito participativo na sociedade no que tange a esfera política, mesmo sem ainda, até os dias de hoje, se desvincular por completo da figura doméstica pacificadora. Na representação política, se faz necessário abordar o reconhecimento da exigência de pluralizar o debate público através das percepções distintas dos diversos atores sociais e, no que toca ao gênero, as cotas eleitorais se colocam como mecanismos especiais e essencial, porém temporários para firmar a representatividade da mulher no cenário político

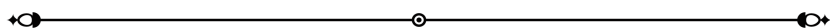
Dentro desse viés, o Brasil implementou as cotas eleitorais de candidaturas no final dos anos noventa, tendo inse-

rido na lei de eleições, 9504/97, no seu §3º art. 10, que estabelece reserva de cota de gênero, nos percentuais mínimos de 30%, para cargos ocupados através do sistema proporcional. Apesar das cotas de gênero eleitoral ter trazido à tona o debate sobre a visão social excludente da mulher na política, não representou de forma efetiva o avanço expressivo das candidaturas femininas, embora os índices de representação feminina tenham aumentado.

A falta de representatividade da mulher na política, enfrenta desafios constantes na atualidade, principalmente no Brasil, o patriarcado exerce seu poder de exclusão, afastando as mulheres da participação política, por entender que cargos públicos com representatividade são voltados para o gênero masculino, tal pensamento, também, se torna embutido na consciência feminina, fazendo com que estas se sintam incapaz de enfrentar um cenário agressivo que envolve a política em que pese a sua condição como mulher.

Outro obstáculo, também, a ser observado é a fraude as cotas de gênero da candidatura, que mesmo tendo severas punições como - desconstituindo os mandatos dos eleitos e a invalidação dos votos atribuídos a todos os integrantes da chapa proporcional, ainda é uma prática muito comum, inviabilizando, assim, a concretude da participação da mulher no cenário político, além de obstar a soberania popular.

Todavia, entende-se que para atingir uma real integração da mulher na vida política, se faz necessário a comunhão da cota de gênero no momento da candidatura, como prevê



a Lei das Eleições, assim como a implementação das cotas de gênero nas cadeiras parlamentares, visto que as mulheres representam mais de 50% da população brasileira, porém, há uma sub-representação na política, nos cargos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, ainda longe de ser alcançada.

REFERÊNCIAS

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. O Que é Feminismo. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 7.

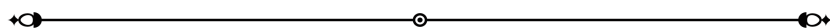
ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. O Que é Feminismo. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 44.

ARCHETI, Nélide; ALBAINE, Laura. O Feminismo na política. Paridade e violência política de gênero na América Latina. In: Cadernos Adenauer XIX (2018), nº 1, Participação política feminina na América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018. p. 9-24.

BESSE, Susan K. Modernizando a Desigualdade. Reestruturação da Ideologia de Gênero no Brasil. 1914-1940. São Paulo: Edusp, 1999.

BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas



de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 03 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 0602016-38/PI. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Teresina, 01/09/2020. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/923510267/recurso-especial-eleitoral-respe-602016-3820186180000-pedro-laurentino-pi>. Acesso em: 05 jul. 2025.

CAFÉ, Antônio Eduardo Oliveira Damascena. A mulher na Política. WhatsApp. 5 jul. 2025. 15:30. 1 mensagem de WhatsApp.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 9.

CONGRESSO EM FOCO. Avança uma lei de reserva de 30% de cadeiras para mulheres nos parlamentos. Disponível em: [Avança uma lei de reserva de 30% de cadeiras para mulheres nos ... | Congresso em Foco](#). Acesso em: 05 jul. 2025.

DAWES, Helena. The catholic church and the woman question: catholic feminism in Italy in early 1900's. The Catholic Historical Review, v. 97, n. 3, p. 484-526, 2011. Disponível em: www.jstor.org/stable/23052568. Acesso em: 5 jul. 2025.

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Direito das mulheres: as lutas dos movimentos feministas desde a redemocratização e seus resultados. Disponível em: [Direitos das mulheres: lutas e resultados do movimento feminista no Brasil](#). Acesso em 05 jul. 2025.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. ed. 12. São Paulo: Atlas, 2016.

HAHNER, June. A Mulher Brasileira e suas lutas sociais e políticas: 1850-1937. São Paulo: Brasiliense, 1981.

HAHNER, June. A Mulher no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KÄPELLI, Anne-Marie. Cenas feministas. In: FRAISSE, Geneviève; PERROT, Michelle (org.). História das mulheres: o século XIX. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1994, p. 556.

MESQUITA, Welithon Alves de ARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA: COMO AS FRAUDES ÀS COTAS DE GÊNERO AFETAM À DEMOCRACIA. Revista de Gênero, Sexualidade e Direito, 2022.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz. 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 interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 89- 115.

OFFEN, Karen. Defining feminism: a comparative historical approach. Signs, v. 14, n. 1, p. 119-157, Autumn, 1988.



PINTO, Céli. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p.38.

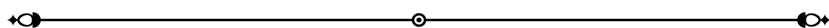
PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. Cadernos Pagu, [s.l], n. 43, p. 169-196, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8645135>. Acesso em 04 jul. 2025.

SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício do poder. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 3, p.713-734, dez. 2015. Fap UNIFESP (SciELO). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000300713&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 04 jul. 2025.

SANI, Giacomo. Participação Política. In: BOBBIO, Norberto. (Org.). Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 889.

SANTOS. Jahyra Helena Pequeno dos. Participação política feminina: a busca pela igualdade de gênero. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015, 129 f.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. Tradução: Christiane Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila, [s.l], 1990. Disponível em: <http://modle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php?id=39565>. Acesso em: 04 de jul. 2025, p. 21.



SHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p.71-188, 2002. Disponível

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2002000100011&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 01 jul. 2025.

THÉBAUD, Françoise. A Nacionalização das mulheres. *In*: DUBY, Georges; PERROT, Michelle.(Org.). *História das Mulheres no Ocidente*. Porto: Edições Afrontamento, 1998, p. 71. v. 5.