

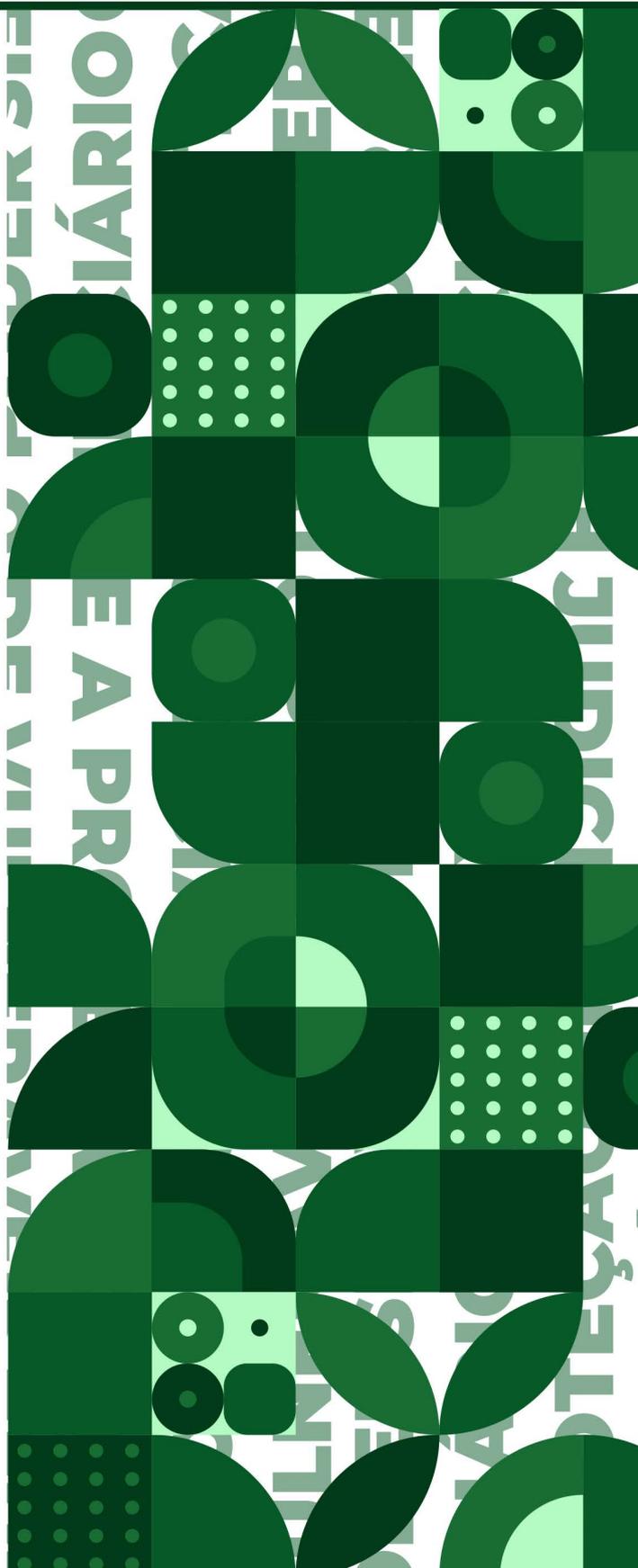
R E V I S T A

ISSN 2525-4502



V. 8, N. 2, JUL./DEZ. 2024

**O PODER  
JUDICIÁRIO  
E A PROTEÇÃO  
DE VULNERÁVEIS**





## CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

### Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

### Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell

### Conselheiros e Conselheiras

Ministro Guilherme Caputo Bastos  
José Edivaldo Rocha Rotondano  
Renata Gil de Alcantara Videira  
Mônica Autran Machado Nobre  
Daniela Pereira Madeira  
Alexandre Teixeira de Freitas Bastos Cunha  
Guilherme Guimarães Feliciano  
Pablo Coutinho Barreto  
João Paulo Santos Schoucair  
Daiane Nogueira de Lira  
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

### Secretária-Geral

Adriana Alves dos Santos Cruz

### Secretário de Estratégia e Projetos

Gabriel da Silveira Matos

### Diretor-Geral

Johaness Eck

### DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Ana Lúcia Aguiar, Juíza-auxiliar da Presidência e Coordenadora da Revista  
Gabriela Moreira de Azevedo Soares, Diretora Executiva

### Coordenadoria de Gestão da Informação e Memória do Poder Judiciário

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama, Gerente da Revista  
Renata Lima Guedes Peixoto, Assistente da Revista  
Maria Izabel de Oliveira Moura, Estagiária

### SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Giselly Siqueira

### Coordenadora de Imprensa

Cecília Malheiros

### Coordenador de Mídias

Jônathas Seixas

### Capa

Eron Castro

### Revisão de texto

Ada Brígida Barbosa Rocha  
Caroline Itchenko Zanetti  
Carmem Cecília Camatari Galvão de Menezes  
Ludmila Machado dos Santos  
Marlene Bezerra dos Santos Ferraz  
Matheus Bacelar  
Renata Gomes de Oliveira

---

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

– Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 – Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.

e-ISSN 2525-45021

Direito – Periódicos I. Brasil, Conselho Nacional de Justiça.

---

### CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL, Quadra 2, Lotes 5/6,  
Brasília-DF  
CEP: 70070-600  
CNPJ: 07.421.906/0001-29

R E V I S T A

CNU

V. 8, N. 2, JUL./DEZ. 2024

ISSN 2525-4502

**O PODER  
JUDICIÁRIO  
E A PROTEÇÃO  
DE VULNERÁVEIS**



## Editor Chefe

Gabriel da Silveira Matos, Secretário de Estratégia e Projetos do CNJ

### Conselho Editorial

Adriana Alves dos Santos Cruz, Secretária-Geral do CNJ  
Alexandre Teixeira de Freitas Bastos Cunha, Conselheiro do CNJ  
Eliane Cristina Pinto Moreira Folhes, Profa. UFPA/PA   
Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Juíza do TRT20 e  
Prof. UNIT/SE, UFS/SE   
Fredie Souza Didier Júnior, Prof. da UFBA/BA   
José Lunardelli, Des. do TRF3 e Prof. Enfam/DF   
Leonardo Vieira Wandelli, Juiz do TRT9  
Maria Tereza Aina Sadek, Profa. USP/SP   
Marcos Vinicius Lustosa Queiroz, Prof. UnB/DF   
Roger Raupp Rios, Des. TRF4 e Prof. Enfam/DF, Unisinos/RS   
Thula Rafaela de Oliveira Pires, Profa. PUC-Rio/RJ   
Vladimir Passos de Freitas, Des. Aposentado do TRF4 e Prof.  
PUCPR/PR 

### Conselho Técnico-Científico Jurisprudencial

Ministro Mauro Campbell Marques  
Ministro Guilherme Caputo Bastos  
Conselheiro José Rotondano  
Conselheira Mônica Nobre  
Conselheiro Alexandre Teixeira  
Conselheira Renata Gil  
Conselheira Daniela Madeira  
Conselheiro Guilherme Guimarães Feliciano  
Conselheiro Pablo Coutinho Barreto  
Conselheiro João Paulo Santos Schoucair  
Conselheira Daiane Nogueira de Lira  
Conselheiro Luiz Fernando Bandeira  
Ana Lúcia Andrade de Aguiar, Juíza auxiliar do CNJ  
Gabriela Moreira de Azevedo Soares, Dir. Executiva do DPJ/CNJ  
Pâmela Tieme Barbosa Aoyama, Coord. da COIN/CNJ

### Rol de Pareceristas

Alamir Costa Louro - UFES/ES <https://orcid.org/0000-0002-5489-4551>  
Álvaro Antônio Sagulo Borges de Aquino - UERJ/RJ <https://orcid.org/0000-0001-5840-4137>  
Ana Paula Antunes Martins - UnB/DF <https://orcid.org/0000-0002-4406-5434>  
Anderson de Paiva Gabriel - UERJ/RJ <https://orcid.org/0000-0002-0219-6938>  
André Luiz Valim Vieira - UNESP/SP  
<https://orcid.org/0000-0003-1052-6594>  
André Murilo Parente Nogueira - ITE/SP  
Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte - USP/SP <https://orcid.org/0009-0005-4849-880X>  
Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC/MG <https://orcid.org/0000-0002-9568-7997>  
Antônio César Bochenek - ENFAM/DF <https://orcid.org/0000-0001-6173-9368>  
Antonio Henrique G. Suxberger - UniCEUB/DF <https://orcid.org/0000-0003-1644-7301>  
Arthemisia Ferreira Paulo Santiago - UFPE/PE <https://orcid.org/0009-0008-6399-7852>  
Arthur Henrique de Pontes Regis - UNIPROCESSUS/DF <https://orcid.org/0000-0002-8544-1475>  
Bruno Amaral Machado - UniCEUB/DF; IDP/DF; ESMPU/DF  
Caio Castelliano de Vasconcelos - UnB/DF <https://orcid.org/0000-0001-6841-8102>  
Carlos Luiz Strapazon - UNOESC/SC <https://orcid.org/0000-0001-6595-548X>  
Clarindo Epaminondas de Sá Neto - UFSC/SC <https://orcid.org/0000-0001-7687-6322>  
Daniel Marchionatti Barbosa - USP/SP <https://orcid.org/0000-0002-2200-9570>  
Daniel Marques de Camargo - IDCC/PR <https://orcid.org/0000-0002-1709-3739>  
Elisa Sardão Colares - UnB/DF <https://orcid.org/0000-0001-8855-6262>  
Erica Canuto Veras - UFRN/RN <https://orcid.org/0000-0002-7707-4003>  
Fábio Henrique Falcone Garcia - USP  
Felipe Albertini Nani Viaro - USP  
Fernando Parente dos Santos Vasconcelos - USP  
Flávio Henrique de Melo - UNIVALI/SC  
Francieli Puntel Raminelli - UFSM/RS <https://orcid.org/0000-0002-6301-1490>  
Francisco Lisboa Rodrigues - FAMETRO/CE <https://orcid.org/0000-0002-7780-5902>  
Gabriela Maia Rebouças - UNIT/PE <https://orcid.org/0000-0003-0744-5881>  
Gabrielle Bezerra Sales Sarlet - PUCRS/RS <https://orcid.org/0000-0003-3628-0852>  
Giselle Crosara Lettieri Gracindo - Univ. de Porto/PT <https://orcid.org/0000-0001-5328-4308>  
Gláucio Roberto Brittes de Araujo - ENFAM/DF  
Grasielle B. Vieira de Carvalho - UNIT/SE <https://orcid.org/0000-0002-4453-5889>  
Guilherme Ribeiro Baldan - Univ. Vale do Itajaí/SC <https://orcid.org/0000-0002-6109-494X>  
Ingo Wolfgang Sarlet - PUCRS/RS <https://orcid.org/0000-0002-2494-5805>  
Jairo Simão Santana Melo - UnB/DF  
Jeferson Ferreira Barbosa - PUCRS/RS <https://orcid.org/0000-0001-9304-4835>  
Jefferson Carlos Carús Guedes - UniCEUB/DF <https://orcid.org/0000-0002-0433-4687>  
Johnny Gustavo Cledes - EMERON/RO <https://orcid.org/0009-0006-5951-8535>  
Jordana Maria Ferreira de Lima - IDP/DF  
Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha - Anhanguera/MA; UNDB/MA  
<https://orcid.org/0000-0001-5320-0004>  
José Roberto Sotero de Mello Porto - UERJ/RJ  
José dos Santos Carvalho Filho - IDP/DF <https://orcid.org/0000-0001-5963-8883>  
Juliana Tonche - UNIVASF/PB <https://orcid.org/0000-0002-9008-0774>  
Keyla Cristina Farias dos Santos - UFBA/BA <https://orcid.org/0000-0003-3580-2217>  
Larissa Pochmann da Silva - ESTÁCIO/RJ; Univ. Cândido Mendes/RJ <https://orcid.org/0000-0002-1537-9418>  
Leandro do Nascimento Rodrigues - IDP/DF; UnB/DF  
Leticia Fontestad Portalés - Univ. Málaga/ES <https://orcid.org/0000-0001-5382-7990>  
Lívia Maria Santana e Sant'Anna Vaz - Univ. Lisboa/PT <https://orcid.org/0000-0002-2249-051X>  
Lucas Delgado - IDP/DF <https://orcid.org/0000-0001-5218-0144>  
Lucas Gonçalves da Silva - UFS/PE <https://orcid.org/0000-0002-3441-8654>  
Luciana Paula Conforti - UnB/DF <https://orcid.org/0000-0001-9288-1017>  
uciane Cardoso Barzotto - UFRS/RS <https://orcid.org/0000-0003-3612-5676>  
Luciano Athayde Chaves - UFRN/RN <https://orcid.org/0000-0002-5174-9527>  
Luiz Rodrigues Wambier - IDP/DF <https://orcid.org/0000-0003-1691-1127>  
Marcelo Coelho do Rosário - UNISINOS/RS <https://orcid.org/0000-0003-1392-1100>  
Marcelo Schenk Duque - UFRGS/RS <https://orcid.org/0000-0002-4192-7633>  
Marco Jobim - PUCRS/RS <https://orcid.org/0000-0002-1559-8020>  
Marcos de Lima Porta - PUCSP/SP <https://orcid.org/0000-0001-6637-533X>  
Maria Fernanda Dias Mergulhão - Univ. Cândido Mendes/RJ  
Marilda Silveira - IDP/DF <https://orcid.org/0000-0002-0619-9351>  
Mônica Cecilio Rodrigues - UNIPAC/MG <https://orcid.org/0000-0001-6437-0762>  
Odilon Romano Neto - UERJ/RJ  
Paulo Cezar Dias - USP/SP <https://orcid.org/0000-0001-6315-7521>  
Paulo Eduardo Alves da Silva - USP/SP <https://orcid.org/0000-0002-4069-9405>  
Paulo Ramón Suárez Xavier - Univ. Sevilla/ES <https://orcid.org/0000-0002-6937-4209>  
Rebecca Groterhorst - ESTÁCIO/SP  
Renato Siqueira de Pretto - PUCCAMP/SP  
Ricardo Rachid de Oliveira - UFPR/PR <https://orcid.org/0000-0002-2638-3041>  
Richard Pae Kim - UNISA/SP <https://orcid.org/0009-0005-6071-2143>  
Rodrigo Fernandes Lima Dalledone - UFPR/PR <https://orcid.org/0000-0003-3046-6883>  
Rubens Beçak - USP/SP <https://orcid.org/0000-0002-6769-2916>  
Sérgio Ferreira Victor - UNINOVE, UniCEUB/DF, IDP/DF <https://orcid.org/0000-0002-1107-0800>  
Sílvio Gabriel Serrano Nunes - UNISA/SP, PUCCAMP/SP <https://orcid.org/0000-0001-5565-0965>  
Tagore Trajano de Almeida Silva - UFBA/BA, UCSal/BA <https://orcid.org/0000-0003-0028-486X>  
Taís Schilling Ferraz - ENFAM/DF <https://orcid.org/0000-0002-9592-0488>  
Teodomiro Noronha Cardozo - UFPE/PE  
Tomas de Aquino Guimaraes - UnB/DF <https://orcid.org/0000-0001-9261-2407>  
Trícia Navarro Xavier Cabral - UFES/ES <https://orcid.org/0000-0002-0302-2972>  
Verônica Marques - UNIMA/AL <https://orcid.org/0000-0001-6831-504X>  
Wagner Roby Gidaro - PUCCAMP/SP  
Walter Godoy dos Santos Júnior - UNINOVE/SP <https://orcid.org/0009-0006-3449-2818>  
Welder Queiroz dos Santos - UFMT/MT <https://orcid.org/0000-0003-3104-1828>

# SUMÁRIO

11 - 12

## APRESENTAÇÃO

GABRIEL DA SILVEIRA MATOS

Editor-chefe da Revista CNJ e Secretário de Estratégia e Projetos do CNJ

13 - 18

## ENTREVISTA

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República, Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

## ARTIGOS

AVALIAÇÃO DOUBLE BLIND PEER REVIEW

19 - 38

## A FIXAÇÃO DO VALOR MÍNIMO DE REPARAÇÃO NO ESTUPRO DE VULNERÁVEL CONTRA VÍTIMA DO GÊNERO FEMININO

Gina Fonseca Corrêa

39 - 56

## O TEMA 383 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A DESIGUALDADE SALARIAL: REFLEXÕES A PARTIR DA INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN

Jean Carlos Dias

Karen Dayana Pereira Peixoto

57 - 76

## CALOR, SECA, FOGO E FUMAÇA: DESASTRES CLIMÁTICOS E A PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS NO BRASIL

Giovana Mira de Espindola

77 - 94

## MULHER TRANS MULHER É!: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DO RECURSO ESPECIAL DE N. 1.977.124, DECISÃO QUE ESTABELECE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA PARA O CASO DE MULHER TRANSEXUAL VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Carlos Henrique de Lucas

Leonardo do Nascimento Feitosa

95 - 112

## O ACESSO À JUSTIÇA PARA OS INDOCUMENTADOS

David Augusto Fernandes

Márcia Michele Garcia Duarte

113 - 130

## PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS E NEGÓCIO JURÍDICO NO DIVÓRCIO: CASOS CONSENSUAIS E LITIGIOSOS E A RELEVÂNCIA DOS NÚCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA

Juliana Kiyosen Nakayama

Heloisa Souza Melo

Matheus Manfio Piva Martins

131 - 146

## A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR:

UMA COLABORAÇÃO ATIVA PARA APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DO PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA

Adiane Jaqueline Neves da Silva Oliveira

147 - 164

## O PARADOXO JURÍDICO DAS MÃES DE HAIA: DE VÍTIMAS A SEQUESTRADORAS INTERNACIONAIS DE SEUS FILHOS

Leonel Severo Rocha

Magda Helena Fernandes Medina Pereira

**165 - 180**

**VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA  
CONTRA A PESSOA IDOSA**

João Gaspar Rodrigues

**181 - 210**

**TUTELA JURISDICIONAL DE  
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE  
VULNERABILIDADES DECORRENTES  
DE DESASTRES CLIMÁTICOS**

Patrick Lucca Da Ros

**211 - 226**

**DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTIMICA:  
DESVENDANDO A REPRESENTAÇÃO DE  
PESSOAS TRANS E QUEER POR MODELOS  
DE IA GERADORES DE IMAGEM**

Camila Henning Salmoria  
Wanessa Assunção Ramos

**227 - 250**

**O MAPA DA ADOÇÃO DE CRIANÇAS  
E ADOLESCENTES NO NORDESTE:  
UMA ANÁLISE DOS NÚMEROS DO  
SISTEMA NACIONAL DE ACOLHIMENTO  
ENTRE OS ANOS DE 2020 E 2024**

Izadora Marilha Santana Santos  
Paulo José Pereira

**251 - 274**

**LENTE DE GÊNERO E O CONTROLE  
DE CONVENCIONALIDADE DA  
COMPETÊNCIA HÍBRIDA PREVISTA  
NA LEI MARIA DA PENHA**

Tais de Paula Scheer

**275 - 298**

**JUSTIÇA E CIDADANIA: PROCESSOS  
E PROJETOS ESTRUTURAIS PARA  
O DIREITO À MORADIA**

Hamilton Rafael Marins Schwartz  
Gustavo Calixto Guilherme

**299 - 316**

**PRINCÍPIOS PARA UMA INVESTIGAÇÃO  
CRIMINAL PROTETIVA COM  
FOCO NA VÍTIMA EM SITUAÇÃO  
DE VULNERABILIDADE**

Cyntia Cristina de Carvalho e Silva

**317 - 340**

**A PROPOSIÇÃO DA EXTINÇÃO DA SAÍDA  
TEMPORÁRIA: UMA ANÁLISE ACERCA DO  
DISCURSO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Jenifer Michele Fulber Corrêa da Silva  
Ana Paula Motta Costa

**341 - 362**

**A PROTEÇÃO DAS MULHERES VÍTIMAS  
DE CRIMES SEXUAIS E A POSSÍVEL  
APLICAÇÃO DO DEPOIMENTO SEM DANO**

Caroline Oliveira da Silva  
Moisés de Oliveira Matusiak

**363 - 380**

**EXISTIR É DIREITO: NOTAS SOBRE  
O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO CIVIL  
PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Ketlyn Chaves de Souza  
Tairo Batista Esperança

**381 - 400**

**PROTOCOLO PARA JULGAMENTO  
COM PERSPECTIVA DE GÊNERO  
COMO INSTRUMENTO PARA O  
RECONHECIMENTO DO TRABALHO  
INVISÍVEL NO ARBITRAMENTO  
DO VALOR DE ALIMENTOS**

Bárbara Aparecida Nunes Souza  
Gláucia Borges

**ARTIGOS**

CONVIDADOS

**401 - 422**

**RELIGIÃO E DIREITOS DE GRUPOS  
MINORITÁRIOS: O PAPEL DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Deborah Duprat

**423 - 438**

**VULNERABILIDADES AMBIENTAIS  
E SOCIAIS: A ATUAÇÃO DO  
PODER JUDICIÁRIO PERANTE  
UMA ÉTICA CLIMÁTICA**

Daniela Pereira Madeira  
Wilfredo Enrique Pires Pacheco

## 439 - 458

### PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE:

DADOS ESTATÍSTICOS E CARTAS

Olívia Alves Gomes Pessoa

Danielly dos Santos Queirós

## JURISPRUDÊNCIA

### 459

#### CONSELHEIRA FLÁVIA PESSOA

ATO NORMATIVO - 0008546-39.2021.2.00.0000

Proposta - Ato normativo - Instituição - Política Nacional de Promoção à Liberdade Religiosa e Combate à Intolerância.

### 459

#### CONSELHEIRO GIOVANNI OLSSON

ATO NORMATIVO - 0003474-03.2023.2.00.0000

Resolução nº 508/CNJ - Instalação - Pontos de Inclusão Digital - PID.

### 459

#### CONSELHEIRA IVANA FARINA NAVARRETE PENA

ATO NORMATIVO - 0003855-79.2021.2.00.0000

Resolução nº 400/CNJ - Política de sustentabilidade - Meio ambiente - Plano de Logística Sustentável - PLS - Agenda 2030 - ONU - Alteração - Resoluções nºs 201/CNJ e 230/CNJ.

### 460

#### CONSELHEIRO LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS -

0006009-70.2021.2.00.0000

TJSC - Desconstituição - Resolução CM nº 8/2014

- Violação - Princípios - Juiz natural - Separação de poderes - Julgamento - Causas - Programa Lar Legal - Contrariedade - Lei Federal nº 13.465/2017 - Inconstitucionalidade.

### 461

#### MINISTRO LUIZ FUX

ATO NORMATIVO - 0007552-45.2020.2.00.0000

Resolução nº 336/CNJ - Cotas raciais - Programas de estágio - Poder Judiciário nacional - Sei nº 08291/2020.

### 461

#### MINISTRO LUIZ FUX

ATO NORMATIVO - 0000574-81.2022.2.00.0000

Proposta - Resolução - Instituição - Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero - Grupo de Trabalho - Portaria nº 27/2021 - Resoluções nºs 254/CNJ e 255/CNJ - Enfrentamento - Violência - Contra - Mulheres - Ofício nº 1271/2021/CCIDH/AI/MMFDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos.

### 461

#### CONSELHEIRO MARCIO LUIZ FREITAS

ATO NORMATIVO - 0007861-61.2023.2.00.0000

Resolução nº 542/CNJ - Criação - Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - FONAVIM.

### 462

#### CONSELHEIRO MARCOS VINÍCIUS JARDIM RODRIGUES

PROCEDIMENTO DE CONTROLE

ADMINISTRATIVO - 0006510-53.2023.2.00.0000

TJAL - Concurso Público de Provas e Títulos para Outorga de Delegações de Notas e de Registro do Estado de Alagoas - Edital de abertura nº 01/2023 - Viabilização - Candidata gestante - Participação - Prova escrita e prática - Prova oral - Remarcação - Datas.

### 463

#### MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

ATO NORMATIVO - 0000904-78.2022.2.00.0000

Resolução 449/CNJ - Tramitação - Processos - Restituição - Crianças - Direito de visita - Convenção de Haia - Sequestro internacional de menores - Decreto nº 3.141/2000.

### 463

#### MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

ATO NORMATIVO - 0009076-43.2021.2.00.0000

Resolução nº 454/CNJ - Diretrizes - Aplicação - Normas processuais - Acesso - Judiciário - Pessoas e povos indígenas - Grupo de trabalho - Direitos indígenas: acesso à justiça e singularidades processuais - Acompanhamento - Interno - Sei nº 04680/2022.

**463**

**CONSELHEIRO MÁRIO GOULART MAIA**

ATO NORMATIVO - 0005234-84.2023.2.00.0000  
Resolução nº 520/CNJ - Instituição - Política Judiciária sobre Pessoas Idosas - Cumprdec 0005234-84.2023.2.00.0000 - Sei nº 12246/2023.

**464**

**CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO**

ATO NORMATIVO - 0001883-74.2021.2.00.0000  
Resolução nº 391/CNJ - Diretrizes - Reconhecimento - Direito - Remição - Pena - Práticas - Sociais - Educativas - Unidades - Privação - Liberdade - Recomendação nº 44/CNJ.

**464**

**CONSELHEIRO MAURO PEREIRA MARTINS**

ATO NORMATIVO - 0002903-66.2022.2.00.0000  
Resolução nº 488/CNJ - Instituição - Política Judiciária para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade - Execução penal.

**465**

**CONSELHEIRO PABLO COUTINHO BARRETO**

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0005214-93.2023.2.00.0000  
TJRS - Concurso público para provimento de vagas de 45 (quarenta e cinco) vagas no cargo Juiz de Direito Substituto do Estado do Rio Grande do Sul - Edital nº 61/2019 -DDP-SELEÇÃO-SCICM - Revisão - Resultado - Heteroidentificação - Candidato - Autodeclarado - Negro - Vagas cotistas - Resolução nº 75/CNJ.

**466**

**CONSELHEIRA RENATA GIL**

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - 0007698-52.2021.2.00.0000  
TRT 12ª Região - Portaria nº 13, de 06 de outubro de 2021 - Apuração - Conduta - Infração disciplinar - Desembargador - Falta - Urbanidade - Vocabulário - Indevido - Sessão de julgamento - Videoconferência - RD nº 0006010-89.2020.2.00.0000.

**467**

**CONSELHEIRO RICHARD PAE KIM**

ATO NORMATIVO - 0005452-49.2022.2.00.0000  
Resolução nº 470/CNJ - Política Judiciária Nacional pela Primeira Infância - Sei nº 09407/2022.

**467**

**CONSELHEIRO RICHARD PAE KIM**

ATO NORMATIVO - 0002524-91.2023.2.00.0000  
Resolução nº 498/CNJ - Política de proteção às crianças e aos(as) adolescentes expostos(as) a grave e iminente ameaça de morte.

**468**

**MINISTRA ROSA WEBER**

ATO NORMATIVO - 0007613-32.2022.2.00.0000  
Resolução nº 484/CNJ - Diretrizes - Realização - Reconhecimento de pessoas - Procedimentos e processos criminais - Portaria nº 209/2021.

**468**

**MINISTRA ROSA WEBER**

ATO NORMATIVO - 0000916-58.2023.2.00.0000  
Proposta - Resolução - Instituição - Fórum Nacional do Poder Judiciário para Equidade Racial - Fonaer.

**468**

**MINISTRA ROSA WEBER**

ATO NORMATIVO - 0005990-93.2023.2.00.0000  
CNJ - Resolução nº 524/CNJ - Adolescentes Indígenas - Processados ou Condenados - Prática de ato infracional - Cumprimento de Medida Socioeducativa.

**469**

**CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

ATO NORMATIVO - 0001071-61.2023.2.00.0000  
Resolução nº 492/CNJ - Aplicação - Poder Judiciário - Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero - Substituição - Recomendação nº 128/CNJ.

**469**

**CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

ATO NORMATIVO - 0001902-12.2023.2.00.0000  
Proposta - Alteração - Resolução nº 75/CNJ - Paridade de gênero - Bancas - Concurso - Inserção - Conteúdo - Disciplina de Direitos humanos - Concursos da magistratura.

**470**

**CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

ATO NORMATIVO - 0001070-76.2023.2.00.0000  
Resolução nº 540/CNJ - Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário - Observação - Paridade de gênero - Designação - Juízes auxiliares - Cargos de confiança e assessoramento - Colaboradores terceirizados.

**470**

**CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

ATO NORMATIVO - 0005605-48.2023.2.00.0000  
Resolução nº 525/CNJ - Alteração - Resolução nº 106/CNJ - Critérios objetivos - Aferição - Promoção - Merecimento - Acesso - Tribunais de 2º grau - Política - Afirmativa - Mulheres - Acesso - Juízas - Incentivo - Participação Institucional Feminina.

**471**

**CONSELHEIRO SIDNEY MADRUGA**

ATO NORMATIVO - 0001728-03.2023.2.00.0000  
Alteração - Resolução nº 343/CNJ - Condições especiais de trabalho para Magistrados e Servidores com deficiência, necessidades especiais ou doença grave - Filhos ou dependentes - Mesma condição.

**471**

**CONSELHEIRO SIDNEY MADRUGA**

ATO NORMATIVO - 0007920-83.2022.2.00.0000  
Resolução nº 512/CNJ - Reserva - Vagas - Cotas - Indígenas - Concursos Públicos - Cargos Efetivos - Magistratura - Sei 09425/2023 - Cumprimento.

**471**

**CONSELHEIRA TANIA REGINA  
SILVA RECKZIEGEL**

ATO NORMATIVO - 0001808-35.2021.2.00.0000  
Proposta - Alteração - Resolução nº 253/CNJ - Política - Institucional - Poder Judiciário - Atenção - Apoio - Vítimas - Crimes - Atos infracionais - Resolução nº 386/CNJ.

**472**

**CONSELHEIRA TANIA REGINA  
SILVA RECKZIEGEL**

ATO NORMATIVO - 0006189-86.2021.2.00.0000  
Proposta - Recomendação - Prioridade - Absoluta - Apreciação - Descumprimento - Medidas protetivas de urgência - Atuação - Conjunta - Ministério Público - Segurança Pública.

**472**

**MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**

ATO NORMATIVO - 0002241-05.2022.2.00.0000  
Alteração - Resolução 75/CNJ - Resolução 203/CNJ - Vedação - Nota de Corte - Cláusula de Barreira - Candidatos Negros - Prova objetiva - Comissões de Heteroidentificação.

**472**

**MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**

ATO NORMATIVO - 0003244-58.2023.2.00.0000  
Resolução nº 510/CNJ - Grupo de Trabalho - Portaria Presidência n. 412/2022 - Consultoria - Capacitação - Implementação - Comissões de Conflitos Fundiários -ADPF 828.

**473**

**MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**

ATO NORMATIVO - 0005298-94.2023.2.00.0000  
Resolução nº 516/CNJ - Alteração - Art. 3º da Resolução nº 81/CNJ e art. 2º da Resolução nº 203/CNJ - Concursos públicos - Delegações de Notas e de Registro e Magistratura - Vedação - Estabelecimento - Nota de corte - Cláusula de barreira - Candidatos - Cotistas - Negros - Reserva de vagas.

**473**

**MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**

ATO NORMATIVO - 0005090-13.2023.2.00.0000  
Resolução nº 541/CNJ - Regulamentação - Instituição - Comissões de Heteroidentificação - Concursos públicos - Resoluções nºs 75/CNJ e 81/CNJ.



# APRESENTAÇÃO

## O Poder Judiciário e a proteção de vulneráveis

É com grande satisfação que apresento a nova edição da Revista CNJ, dedicada a um tema de extrema relevância para a sociedade contemporânea: O Poder Judiciário e a proteção de vulneráveis. A atuação do Judiciário se torna fundamental para assegurar a dignidade e a justiça para aqueles que, por diversas razões, se encontram em situações de vulnerabilidade, em um contexto no qual as desigualdades sociais e os desafios relacionados à garantia de direitos ainda são uma realidade para muitas camadas da população

Nesta edição, foram selecionados 19 artigos que reúnem reflexões e análises sobre o papel do sistema judiciário na proteção de grupos vulneráveis, como crianças, mulheres, pessoas idosas, pessoas trans, populações em situação de rua, população carcerária, negros, e outros segmentos sociais que frequentemente enfrentam discriminação e marginalização. Os artigos buscam evidenciar a importância da atuação judicial, tanto na aplicação de normas de proteção quanto na criação de políticas públicas que promovam a inclusão e a igualdade de direitos.

Contamos ainda com 3 importantes artigos de autores convidados a enriquecer o debate. A advogada e Subprocuradora-Geral da República aposentada Deborah Duprat abrilhanta a nova edição da Revista com um artigo necessário sobre a religião, os direitos de grupos minoritários e o papel do STF. A Conselheira Daniela Pereira Madeira e Wilfredo Pacheco apresentam o artigo *Vulnerabilidades ambientais e sociais: a atuação do poder judiciário perante uma ética climática, com relevante contribuição sobre as mudanças climáticas e as pessoas em situação de vulnerabilidade*. As pesquisadoras do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ Olívia Pessoa e Danielly Queirós nos brindam com o estudo: *Pessoas privadas de liberdade: dados estatísticos e cartas, que apresenta um panorama sobre perfil da população carcerária no Brasil, ao analisar as cartas de pessoas privadas de liberdade enviadas ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça*.

A Seção de Entrevista conta com o primoroso olhar do Subprocurador-Geral da República e Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Nicolao Dino. O excelente jurista nos presenteia ao dividir sua experiência e seus conhecimentos sobre o papel do Ministério Público para a promoção dos direitos humanos em nossa sociedade.

Nesta edição, temos a felicidade de compartilhar que em novembro de 2024, a Revista CNJ foi aceita no Diretório do Latindex, uma das principais bases de dados de periódicos científicos da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal. Com essa inclusão, a Revista CNJ amplia sua visibilidade internacional e reforça a contribuição para a pesquisa científica na esfera jurídica.

O trabalho contínuo das instituições judiciais é essencial para que possamos avançar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O fortalecimento do papel do Judiciário na proteção de vulneráveis é, portanto, um passo decisivo não só para o cumprimento da Constituição, mas para a consolidação de uma democracia plena e inclusiva.

Registro, portanto, meus agradecimentos às autoras e aos autores que publicaram seus estudos nesta edição; às(aos) pareceristas pelo comprometimento de avaliar os artigos no sistema *double blind peer review*; às Conselheiras e aos Conselheiros por suas contribuições à Seção de Jurisprudência, que enriquecem a publicação com os brilhantes votos selecionados sobre o tema desta edição.

Agradecemos a todos os colaboradores e leitores por seu interesse neste tema crucial. Esperamos que esta edição contribua para o debate e inspire ações concretas em prol da justiça social.

Boa leitura!

**GABRIEL DA SILVEIRA MATOS**

Secretário de Estratégia e Projetos do Conselho Nacional de Justiça  
Editor-chefe da Revista CNJ

# ENTREVISTA

## NICOLAO DINO

### Subprocurador-Geral da República, Procurador Federal dos Direitos do Cidadão.

**REVISTA CNJ:** O senhor tem extensa experiência em diferentes atuações no Ministério Público Federal e atualmente trabalha como Procurador Federal dos Direitos do Cidadão. Que papel o Ministério Público desempenha nos avanços dos direitos humanos em nosso país?

#### **NICOLAO DINO:**

De fato, nesses trinta e três anos de Ministério Público Federal, atuando em várias frentes, nos três níveis da carreira, atrevo-me a dizer que conheço de perto, tanto as virtudes como os pontos fracos da Instituição. Aliás, é bom lembrar que todas as instituições têm altos e baixos, pois, afinal, elas são feitas de pessoas, que erram e acertam ao longo de suas histórias. Mas creio que – fazendo um balanço – o saldo é positivo. Muitos, na vida, tendem a ver sempre o “copo meio vazio”, não é verdade? E, com isso, realçam mais os dados negativos que os positivos. Precisamos enxergar o todo e não apenas fragmentos de uma história.

O Ministério Público é uma das instituições que mais sofreu transformações – positivas – na Constituição de 1988. O mandato ali conferido ao Ministério Público não encontra paralelo no mundo. E isso é importante para registrar a preocupação que o Constituinte teve em fazer com que as promessas de construção de uma sociedade justa, livre e igualitária, lançadas desde o artigo 3º, não fiquem apenas no papel. Ou seja, a Constituição buscou assegurar diversos instrumentos destinados a realizar os objetivos centrais do Estado democrático de direito. E, sem dúvida, o Ministério Público é um importante mecanismo nessa engrenagem, atuando seja em nível extrajudicial, seja no campo judicial, nos campos civil e criminal.

Em relação à agenda dos direitos humanos, que é gigantesca, temos inúmeras iniciativas, contribuindo de forma muito marcante com sua efetivação. Correndo o risco de deixar escapar medidas importantes, poderia destacar, ao longo do tempo, centenas e centenas de medidas tendentes a assegurar território aos povos indígenas e comunidades tradicionais, à promoção do direito ao meio ambiente sadio (fundamental, principalmente no atual cenário de emergência climática que atinge mais perversamente as populações vulneráveis), à garantia de acesso a serviços de educação pública com qualidade (projeto MPEduc), à garantia de cotas em concursos públicos e em universidades, entre tantas outras medidas.

Mais recentemente, temos dado especial atenção, na PFDC, ao sério incremento de conflitos agrários, com atuação de milícias privadas, e que resultam em perseguições e assassinatos de trabalhadores rurais, indígenas e defensores de direitos humanos. Isso é muito grave, inclusive porque amplia as desigualdades sociais e econômicas. Nosso papel é fiscalizar, cobrar medidas do poder público e promover responsabilidades,

quando necessário. Isso pode incomodar, mas esse “olhar provocativo” é necessário para um bom funcionamento do sistema de freios e contrapesos. Também é importante manter diálogos com a sociedade civil. Instituições que se encastelam tendem a se deslegitimar gradativamente.

Por último, não posso deixar de referir à defesa do regime democrático, principalmente em face das recentes e graves ameaças de ruptura institucional. Sem democracia, não há ambiente viável para promoção de direitos humanos. E, por outro lado, a consolidação da democracia também depende da efetivação de direitos fundamentais. Muito há de ser feito – e sempre – para avanço concreto das pautas relativas a direitos humanos, mas se olharmos para trás, muita coisa mudou em nosso país, apesar dos traços de desigualdades sociais ainda muito evidentes.

**REVISTA CNJ:** O senhor é otimista em relação ao futuro da proteção dos vulneráveis no Brasil? Ao seu ver, quais são os maiores desafios na busca por uma sociedade mais igualitária?

### **NICOLAO DINO:**

A história da promoção e proteção dos direitos humanos, como se sabe, não é linear. Lembrando uma conhecida expressão de Bobbio, os direitos humanos não se realizam todos de uma só vez, tampouco de uma vez por todas. Isso serve para realçar essa ausência de linearidade. Têm-se avanços, entraves e retrocessos, ao longo da história. E o momento presente não é nada alvissareiro. Observam-se, na atualidade, (e não apenas no Brasil) ondas reacionárias que, se não encontrarem resistências, têm força suficiente para varrer as próprias democracias.

Há uma polarização sectária de nível tal que, esgarçando o tecido social, sacrifica a pluralidade e dificulta a formação de consensos que, por sua vez, são necessários para o avanço de políticas sociais e a promoção de direitos humanos, principalmente em favor dos segmentos mais vulnerabilizados. O momento é de alerta e, como disse, de resistência. E essa resistência deve contar, sem dúvida, com as instituições; mas somente elas não bastam. Movimentos de contenção em face de ameaças autocráticas também devem partir da própria sociedade – a quem deve interessar primariamente a manutenção de um ambiente democrático de liberdades e de estabilidade. Isso não é alarmismo; é a dura realidade. Infelizmente, verifica-se, hoje, uma agenda que, em muitos pontos, sinaliza em direção contrária à promoção de direitos fundamentais.

Entre tantos exemplos, note-se o que aconteceu, na área da saúde, com a política de imunização de pessoas. O negacionismo irresponsável em relação à vacinação contra a covid-19 expandiu-se de tal forma (graças às estratégias de desinformação) que levou a uma brutal queda nos índices de vacinação contra outras doenças já tidas como erradicadas em nosso país.

Outro exemplo é a proposta de adoção do modelo de educação cívico-militar que, embasada num falso mito de neutralidade pedagógica, pode comprometer a pluralidade tão necessária na formação de crianças e adolescentes. Mas sou otimista, pois ser otimista, neste momento, é reconhecer as dificuldades, os riscos e se lançar ao desafio de fazer com que as coisas possam ser diferentes. Precisamos cultivar, por exemplo, estratégias de tolerância mútua, para que, a partir daí, possamos voltar a

conviver com as diferenças, evitar retrocessos e, quem sabe, avançar na agenda dos direitos fundamentais.

**REVISTA CNJ:** O Poder Judiciário também vem se empenhando em diversas ações para promoção dos direitos humanos. De que forma o senhor entende que o Judiciário e o Ministério Público podem cooperar de maneira efetiva?

**NICOLAO DINO:**

Ministério Público e Judiciário têm papéis estratégicos no campo do controle de juridicidade das políticas públicas voltadas ao adimplemento das promessas de bem-estar social feitas pela Constituição. O caráter dirigente de nosso texto constitucional leva a isso. Trago, mais uma vez, o recente exemplo da pandemia de covid-19. Não fosse a atuação diligente do Judiciário e do Ministério Público, em muitos momentos, garantindo aquisição de equipamentos e insumos para vacinas, restringindo aglomerações, o cenário teria sido mais catastrófico.

Friso, porém, que o controle de políticas públicas deve-se dar no terreno da efetivação, e não da concepção. Esta – a concepção – é de competência primária dos Poderes Executivo e Legislativo, sem prejuízo dos controles por eventual omissão inconstitucional. E para que não haja uma certa confusão de papéis, é necessário que tanto o Ministério Público como o Judiciário façam, aqui e ali, um exercício de autocontenção, respeitando os espaços de atuação institucional, de lado a lado, como também em relação aos espaços constitucionalmente reservados ao Executivo e ao Legislativo. Essa compreensão precisa ser exercitada diuturnamente.

O ponto de equilíbrio é difícil, mas possível quando há diálogo. É importante, por exemplo, que o CNJ e o CNMP realizem discussões conjuntas com membros do Ministério Público, do Judiciário e outros atores jurídicos – como a Advocacia Pública e a Defensoria Pública – sobre questões estratégicas para o país.

Um bom tema para debate é o atual quadro de emergências climáticas, objeto de reflexão conjunta em jornada jurídica promovida pelo Conselho da Justiça Federal, em novembro, com a participação de variados representantes da comunidade jurídica. Penso, enfim, que Ministério Público e Judiciário têm muito a refletir em conjunto e, desse modo, contribuir para a definição de metas prioritárias. Isso não macula a autonomia de ninguém; ao contrário reforça a compreensão dos papéis institucionais.

**REVISTA CNJ:** Nós falamos até agora da atuação institucional do Ministério Público e do Judiciário. E quanto às pessoas, individualmente, que ações elas podem adotar para ajudar na promoção dos direitos humanos e redução das desigualdades no Brasil?

**NICOLAO DINO:**

Essa indagação me faz lembrar de uma passagem do livro “Como as democracias morrem”, de Daniel Ziblatt e Steven Levitsky. Ao se referirem aos riscos que a democracia enfrenta – provenientes até mesmo de autocratas que chegam ao poder pelas próprias “regras do jogo democrático” e que, depois, tentam subvertê-las –, os autores alertam que as instituições democráticas são vitais para a garantia do

regime democrático, mas somente elas não são suficientes para essa tarefa; cidadãos organizados têm papel essencial de defesa da democracia.

Também penso assim. Isso vale também para a proteção e promoção dos direitos humanos. Enquanto cidadãos e cidadãs, nosso desafio é combater atitudes sectárias e discursos de ódio que bloqueiam o exercício da ética da alteridade. Não falo de filantropia, mas sim de solidariedade e justiça social, da necessidade de não apenas “enxergar”, mas “ver” os outros, entendendo e respeitando diferenças.

A Constituição indica que devemos respeitar valores do multiculturalismo e da pluriethnicidade. É preciso exercitar isso. Mudanças comportamentais são necessárias, no plano individual e coletivo. Voltemos ao quadro de emergências climáticas. Se não mudarmos a forma de como nos relacionamos no meio ambiente, alterando nossas matrizes de uso e consumo de bens sabidamente exauríveis, talvez nem haja mais ambiente para que isso continue a ocorrer...

**REVISTA CNJ:** No seu discurso de posse como Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, o senhor referiu que seria dada atenção especial às consequências dos eventos climáticos. Naquele momento, o estado do Rio Grande do Sul sofria a sua maior enchente. Neste momento, o Brasil sofre com os efeitos das queimadas. Como o Sistema de Justiça pode atuar na mitigação dos impactos das mudanças climáticas?

#### **NICOLAO DINO:**

Se Hobsbawm fosse escrever, hoje, a “Era dos Extremos”, certamente dedicaria muitas páginas ao cenário de mudanças climáticas e seus eventos catastróficos, que vão de grandes incêndios a secas acentuadas e enchentes avassaladoras, em diversos pontos do planeta. Falei anteriormente de mudanças comportamentais, e agora repito, por ser um elemento indispensável nesse momento de emergência climática. Sejam diretos e objetivos.

O Acordo de Paris, assinado em 2015, propõe conter a elevação da temperatura do planeta em 1,5° C, até o fim do século 21. Isso exige a redução drástica de emissões de gases de efeito estufa. Estamos atrasados em relação aos objetivos estabelecidos no Acordo de Paris. O climatologista Carlos Nobre afirmou, em recente artigo publicado na Folha, que, desde o ano passado, já sofremos com a elevação de temperaturas acima de 1,5 graus celsius no planeta. E a prova cabal disso são os eventos climáticos extremos. Se o aquecimento global ultrapassar a barreira de 2 graus celsius, impactos gravíssimos acontecerão, como, por exemplo, a extinção de recifes de corais e o perecimento da maior parte da Floresta Amazônica.

Falando do Brasil, precisamos reduzir em cerca de 90% as emissões de GEEs até o ano de 2035, ou seja, até amanhã. Mas, em direção contrária, nosso país ocupou, nos últimos anos, a posição de quinto maior emissor global. O quadro melhorou um pouco com a redução de desmatamento anotada nos anos de 2023 e 2024; caímos para a sexta posição. Estamos bem longe de nossas metas, e isso em nível global. O desafio maior, no Brasil, é combater queimadas e desmatamentos. Não é tarefa de poucos. Poder público e sociedade têm suas responsabilidades, com deveres primários a serem observados.

O Sistema de Justiça tem obrigações a cumprir, interpretando e aplicando, por exemplo, o conjunto de princípios e normas ambientais de modo a fazer com que

o ordenamento jurídico atenda à realidade da vida, dando efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Num emaranhado de normas repletas de conceitos jurídicos indeterminados, a interpretação e a aplicação do ordenamento jurídico devem buscar, ao máximo, a realização daquilo que podemos chamar de ordem constitucional ambiental, abandonando, na expressão de Tércio Sampaio Ferraz Junior, “procedimentos interpretativos de bloqueio”.

Num plano mais prático, em termos de logística judiciária integrada, as “entregas” do Sistema de Justiça têm que ser mais ágeis, prioritárias, em todas as instâncias, e as demandas ambientais têm que ser permanentemente monitoradas e, sobretudo, avaliadas periodicamente. O SireneJud é uma importante experiência nesse sentido e deve ser continuamente reforçado.



## ARTIGOS

### A FIXAÇÃO DO VALOR MÍNIMO DE REPARAÇÃO NO ESTUPRO DE VULNERÁVEL CONTRA VÍTIMA DO GÊNERO FEMININO

#### SETTING THE MINIMUM AMOUNT OF REPARATION FOR RAPE OF A VULNERABLE PERSON AGAINST A FEMALE VICTIM

*Gina Fonseca Corrêa*

**Resumo:** O objeto do presente artigo é a análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da fixação da reparação no crime de estupro de vulnerável contra vítima do gênero feminino. Tem por objetivo demonstrar que há divergência significativa na Corte, que fragiliza a proteção das mulheres, no intuito de indicar a interpretação e aplicação mais consentânea com a promoção da igualdade de gênero. O método adotado apresenta dados empíricos para demonstrar a violência contra meninas, assim como serão colacionados e confrontados acórdãos proferidos em recurso especial sobre a temática. Proceder-se-á à análise da repercussão dos julgados para manutenção do poder simbólico que subjuga as mulheres à uma condição de inferioridade. Conclui-se que a fixação decorre da mera comprovação da prática delituosa, sendo inexigíveis outros requisitos.

**Palavras-chave:** Fixação de reparação. Estupro de vulnerável. Violência de gênero.

**Abstract:** The object of this article is an analysis of the jurisprudence of the Superior Court of Justice on the fixing of reparation in the crime of rape of a vulnerable person against a female victim. It aims to demonstrate that there are significant divergences in the Court that weakens the protection of women in order to indicate the interpretation and application most in line with the promotion of gender equality. The method adopted presents empirical data will be presented to demonstrate violence against girls, and judgements handed down in special appeals on the subject will be collated and compared. The repercussions of the judgements will be analysed in order to maintain the symbolic power that subjugates women to a condition of inferiority. It is concluded that sentence is based on mere proof of the offence, and other requirements are not required.

**Keywords:** Setting compensation. Rape of a vulnerable person. Gender violence.

## 1 INTRODUÇÃO

A violência de gênero atinge mulheres ao longo de todo o seu ciclo de vida. Reveste-se de diferentes formas, ações ou omissões, que podem gerar o resultado

morte, dano ou sofrimento físico, sexual, psicológico ou econômico, tal como pode repercutir em distintos graus nas fases de desenvolvimento, o que inclui, portanto, as meninas (CEDAW, 2019). Atenção

extraordinária deve ser dispensada a crianças e adolescentes, porque enfrentam barreiras específicas para obter acesso à Justiça, seja por carência de capacidade social, seja por carência de capacidade jurídica para decidir sobre suas vidas (CEDAW, 2015).

Pesquisas nacionais desvendam uma realidade cruel em face da dignidade de crianças e adolescentes menores de 14 anos, porque sinalizam que a violência sexual no Brasil é praticada majoritariamente por homens contra meninas com idade inferior a 14 anos. Portanto, em proporções significativas, a vítima do delito sexual no país é pessoa do gênero feminino de 0 a 13 anos.

A vulnerabilidade expressa neste artigo aborda duas vertentes diversas e cumulativas, quais sejam, a idade e o gênero.

Consoante o art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, ao proferir sentença condenatória, o juiz fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido.

Abordar-se-á, dessarte, o arbitramento do valor mínimo reparatório nos crimes de estupro de vulnerável em que a vítima seja pessoa do gênero feminino, ou seja, menina.

Preliminarmente, serão colacionados os dados empíricos da violência contra crianças e adolescentes, com ênfase para a vítima do gênero feminino. Em seguida, delinear-se-á o estupro de vulnerável, nos termos do art. 217-A, do Código Penal.

A análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) circunscrever-se-á ao Recurso Especial n. 1.675.874/MS, que originou o Tema Repetitivo n. 983, e ao Recurso Especial n. 1.986.672/SC, que define diferentes requisitos para a fixação do valor mínimo de reparação em sentença condenatória. Por um

lado, o Recurso Especial n. 1.675.874/MS delimitou a controvérsia aos delitos cometidos no âmbito da violência doméstica e familiar. Por outro, o Recurso Especial n. 1.986.672/SC se aplicaria indistintamente aos crimes praticados ao largo dessa circunstância. Os recursos especiais destacados veiculam diferentes requisitos para a fixação do valor mínimo para reparação dos danos na sentença condenatória.

Balizadas as discrepâncias, proceder-se-á à uma análise crítica sobre a incompatibilidade de ambas as soluções para a proteção dos direitos humanos das mulheres, especificamente das meninas. Pretende-se demonstrar que, diante da vulnerabilidade no duplo aspecto a que se refere este estudo, para fins de arbitramento do valor reparatório, é suficiente a comprovação da prática delituosa mediante o devido processo legal, refutando-se a exigência de qualquer outro requisito.

O Judiciário não pode impor à vítima qualquer tipo de violência que perpetue aquela já praticada pelo agressor sexual. É sua missão institucional ampliar a proteção da esfera jurídica de pessoas em situação de vulnerabilidade, ainda que por decisões contra majoritárias, maximizando a dignidade de cada um e proporcionando a efetiva igualdade de todos.

## 2 A VIOLÊNCIA CONTRA MENINAS

Os dados de violência divulgados no ano de 2023 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023), atinentes ao ano de 2022, indicam o maior número de estupros da história. Registrou-se um aumento de 8,2% em relação ao ano de 2021. Foram contabilizadas 74.930 vítimas, sendo 18.110 estupros e 56.820 estupros de vulneráveis. 68,3% dos crimes

ocorrem na residência da vítima, ao passo que 9,4% em via pública. Em geral, os agressores sexuais são conhecidos ou ostentam alguma relação com as vítimas. Na hipótese de vítimas de 0 a 13 anos, 86,1% são conhecidos e 64,4% são familiares. Tratando-se de vítimas de 14 anos ou mais, 77,2% são conhecidos e 24,3% são de autoria de parceiros ou ex-parceiros íntimos.

Em 88,7% dos casos, as vítimas são do gênero feminino e em 61,4%, são crianças entre 0 e 13 anos de idade (FBSP, 2023).

O Atlas da Violência (FBSP, 2024) acompanha a tendência. 221.240 meninas e mulheres foram vítimas de violências, cujos homens figuram como autores em 86,6% dos casos. O documento sustenta o advento de uma epidemia de violência sexual contra crianças. 30,4% das violências foram sofridas por bebês e meninas de 0 a 9 anos; 49,6% por meninas de 10 a 14 anos. O relatório aponta ainda que a violência sexual é a prevalente entre meninas de 10 a 14 anos (FBSP, 2024).

Configura o estupro de vulnerável a prática de conjunção carnal ou outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos:

Art. 217-A. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos: Pena – reclusão, de 8 (oito a 15 (quinze) anos.

§ 1.º Incorre na mesma pena quem pratica as ações descritas no caput com alguém que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência.

§ 3.º Se da conduta resulta lesão corporal de natureza grave: Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos.

§ 4.º Se da conduta resulta morte: Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos.

§ 5.º As penas previstas no caput e nos §§ 1.º, 3.º e 4.º deste artigo aplicam-se independentemente do consentimento da vítima ou do fato de ela ter mantido

relações sexuais anteriormente ao crime (Brasil, 2009).

O tipo penal veicula uma presunção de violência em razão da idade diante do reconhecimento de incapacidade para consentir. Na hipótese do *caput*, o sujeito passivo do delito é o menor de 14 anos. Apondo-se o recorte metodológico para fins deste estudo, será a pessoa menor de 14 anos do gênero feminino.

Nucci (2016) defende que a modificação operada pela Lei n. 12.015/2009, que incluiu o artigo 217-A no Código Penal, não acompanhou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que conceitua criança como a pessoa menor de 12 anos e adolescente o maior de 12. O jurista argumenta que o legislador penal não acompanhou as “mudanças de comportamento reais na sociedade brasileira” (Nucci, 2016, p. 1155), sustentando “ser viável debater a capacidade de consentimento de quem possua 12 ou 13 anos, no contexto do estupro de vulnerável” (Nucci, 2016, p. 1155).

A posição não convence. Os parâmetros normativos de conceituação de quem seja criança ou adolescente não tem o condão de estabelecer maturidade para a relação sexual. Malgrado se perceba uma significativa modificação de costumes, inclusive, sexuais, da sociedade brasileira, não se pode olvidar que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento. Com base nessa perspectiva, a Constituição prescreve tratamento mais severo ao abuso, violência e a exploração sexual contra criança e adolescente “Art. 227. § 4.º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente” (Brasil, 1988).

Não há investimento com retorno tão alto e duradouro quanto aquele feito na infância, tanto em termos humanos

e de justiça social, como econômicos (CNJ, 2022). Investir significa respeitar e promover; compreender que “a criança é parte ativa do seu próprio desenvolvimento. Independentemente da idade, é uma pessoa e um sujeito de direitos, e, portanto, cidadã (CNJ, 2022). A despeito de a infância não esperar (CNJ, 2022), a sociedade deve esperar o crescimento da criança, cuidando e protegendo da sua peculiar condição de sujeito de direitos em construção.

O § 5.º, do art. 217-A, do Código Penal, de antemão, exclui a alegação de consentimento da vítima ou o fato de ter mantido relações sexuais anteriores, o que reforça o compromisso legislativo de zelar pelo integral cuidado desse sujeito de direito que ainda está em processo de formação. O legislador aspirou proteger a dignidade de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A relação sexual pode gerar consequências variadas, tais como gravidez indesejada, transmissão de doenças, lesão à dignidade. Essas repercussões influenciam na fixação do valor mínimo de reparação conforme se discorrerá adiante.

De acordo com a teoria da transmissão intergeracional, a violência na infância amplia o risco de vitimização na vida adulta, porque cria uma tendência de reprodução dos comportamentos violentos, tanto quanto naturaliza práticas violentas nas relações afetivas (FBSP, 2024). Reproduzem-se as práticas, mantendo-se a perenidade da violência.

### 3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ACERCA DA FIXAÇÃO DE VALOR MÍNIMO REPARATÓRIO

No exame do Tema Repetitivo n. 983, o Superior Tribunal de Justiça firmou a seguinte tese:

Nos casos de violência contra a mulher praticados no âmbito doméstico e familiar, é possível a fixação de valor mínimo indenizatório a título de dano moral, desde que haja pedido expresso da acusação ou da parte ofendida, ainda que não especificada a quantia, e independentemente de instrução probatória (STJ, 2018).

A questão jurídica subjacente consiste na viabilidade de arbitramento de dano moral no momento da sentença condenatória nos casos de violência cometida contra mulher praticados no âmbito doméstico e familiar.

Foram afetados dois processos para julgamento paradigma, quais sejam, o Recurso Especial n. 1.643.051/MS e o Recurso Especial n. 1.683.324/DF. No entanto, esse último foi substituído pelo Recurso Especial n. 1.675.874/MS.

Ambos os recursos especiais afetados (Recurso Especial n. 1.643.051/MS e Recurso Especial n. 1.675.874/MS) foram julgados em 28 de fevereiro de 2018, pela Terceira Seção da Corte e sob a relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz. Nesse contexto, as fundamentações são idênticas, razão pela qual será referenciado apenas o Recurso Especial n. 1.675.874/MS para evitar repetições inúteis:

Ementa. Recurso especial. Recurso submetido ao rito dos repetitivos (art. 1.036 do CPC, c/c o art. 256, I, do RISTJ). Violência doméstica e familiar contra a mulher. Danos morais. Indenização mínima. Art. 397, IV, do CPP. Pedido necessário. Produção de prova específica dispensável. Dano *in re ipsa*. Fixação consoante prudente arbítrio do juízo. Recurso especial provido. 1. O Superior Tribunal de Justiça — sob a influência

dos princípios da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1.º, III), da igualdade (CF, art. 5.º, I) e da vedação a qualquer discriminação atentatória dos direitos e das liberdades fundamentais (CF, art. 5.º, XLI), e em razão da determinação de que «O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações» (art. 226, § 8.º) — tem avançado na maximização dos princípios e das regras do novo subsistema jurídico introduzido em nosso ordenamento com a Lei n. 11.340/2006, vencendo a timidez hermenêutica no reproche à violência doméstica e familiar contra a mulher, como deixam claro os verbetes sumulares n. 542, 588, 589 e 600. 2. Refutar, com veemência, a violência contra as mulheres implica defender sua liberdade (para amar, pensar, trabalhar, se expressar), criar mecanismos para seu fortalecimento, ampliar o raio de sua proteção jurídica e otimizar todos os instrumentos normativos que de algum modo compensem ou atenuem o sofrimento e os malefícios causados pela violência sofrida na condição de mulher. 3. A evolução legislativa ocorrida na última década em nosso sistema jurídico evidencia uma tendência, também verificada em âmbito internacional, a uma maior valorização e legitimação da vítima, particularmente a mulher, no processo penal. 4. Entre diversas outras inovações introduzidas no Código de Processo Penal com a reforma de 2008, nomeadamente com a Lei n. 11.719/2008, destaca-se a inclusão do inciso IV ao art. 387, que, consoante pacífica jurisprudência desta Corte Superior, contempla a viabilidade de indenização para as duas espécies de dano — o material e o moral —, desde que tenha havido a dedução de seu pedido na denúncia ou na queixa. 5. Mais robusta ainda há de ser tal compreensão quando se cuida de danos morais experimentados pela mulher vítima de violência doméstica. Em tal situação, emerge a inarredável compreensão de que a fixação, na sentença condenatória, de indenização, a título de danos morais, para a vítima de violência doméstica, independe de indicação de um valor líquido e certo pelo postulante da reparação de danos, podendo o quantum ser fixado minimamente pelo Juiz sentenciante, de acordo com seu prudente arbítrio. 6. No âmbito da reparação dos danos morais — visto que,

por óbvio, os danos materiais dependem de comprovação do prejuízo, como sói ocorrer em ações de similar natureza —, a Lei Maria da Penha, complementada pela reforma do Código de Processo Penal já mencionada, passou a permitir que o juízo único — o criminal — possa decidir sobre um montante que, relacionado à dor, ao sofrimento, à humilhação da vítima, de difícil mensuração, deriva da própria prática criminosa experimentada. 7. Não se mostra razoável, a esse fim, a exigência de instrução probatória acerca do dano psíquico, do grau de humilhação, da diminuição da autoestima etc., se a própria conduta criminosa empregada pelo agressor já está imbuída de desonra, descrédito e menosprezo à dignidade e ao valor da mulher como pessoa. 8. Também justifica a não exigência de produção de prova dos danos morais sofridos com a violência doméstica a necessidade de melhor concretizar, com o suporte processual já existente, o atendimento integral à mulher em situação de violência doméstica, de sorte a reduzir sua revitimização e as possibilidades de violência institucional, consubstanciadas em sucessivas oitivas e pleitos perante juízos diversos. 9. O que se há de exigir como prova, mediante o respeito ao devido processo penal, de que são expressão o contraditório e a ampla defesa, é a própria imputação criminosa — sob a regra, derivada da presunção de inocência, de que o *onus probandi* é integralmente do órgão de acusação —, porque, uma vez demonstrada a agressão à mulher, os danos psíquicos dela derivados são evidentes e nem têm mesmo como ser demonstrados. 10. Recurso especial provido para restabelecer a indenização mínima fixada em favor pelo Juízo de primeiro grau, a título de danos morais à vítima da violência doméstica. TESE: Nos casos de violência contra a mulher praticados no âmbito doméstico e familiar, é possível a fixação de valor mínimo indenizatório a título de dano moral, desde que haja pedido expresso da acusação ou da parte ofendida, ainda que não especificada a quantia, e independentemente de instrução probatória (STJ, 2018).

O caso concreto veiculado no Recurso Especial n. 1.675.874/MS trata de denúncia pela prática do crime previsto no artigo 129, § 9.º, do Código Penal, cumulado com a Lei n. 11.340/2006,

por um homem que, em 22 de março de 2015, proferiu xingamentos contra sua ex-companheira, deferiu-lhe um tapa que a levou ao chão e, em seguida, retornou ao local, acelerou o veículo e a atropelou causando as lesões constantes do laudo de exame de corpo de delito acostado aos autos.

Para a fixação de um valor mínimo indenizatório, o ministro relator do julgado paradigma delimitou a questão jurídica quanto à:

- a) necessidade de pedido expresse;
- b) necessidade ou não de indicação do montante mínimo postulado;
- c) necessidade ou não da produção de prova durante a instrução criminal.

O inciso IV, do artigo 387, do Código de Processo Penal, foi incluído pela Lei n. 11.719/2008 e, como destacado pelo voto vencedor, a indenização abrange o dano material e o dano moral:

Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória: IV – fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido; IV – fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido; [...] (Brasil, 2008).

Ao discorrer sobre a evolução da jurisprudência rumo à maior proteção da mulher vítima de violência, o voto vencedor salienta a maior compreensão dos danos experimentados pela mulher vítima de violência doméstica, cuja vulnerabilidade é natural e cultural, visto que a primeira se deve à constituição física e a segunda à formação sexista e patriarcal da sociedade brasileira.

Em relação ao pedido, o STJ entende imperativa a dedução da solicitação específica a fim de oportunizar ao réu o contraditório e ampla defesa.

Em outra via, acerca da indicação do valor indenizatório, duas correntes

se formaram no âmbito da Corte. Para a primeira seria indispensável o apontamento do valor líquido e certo pretendido. Para outra, ficaria a cargo do juiz sentenciante, segundo seu prudente arbítrio, fixar o valor indenizatório. Nessa circunstância, bastaria ao Parquet formular pedido genérico, porém expresse, de fixação de valor a título de reparação do dano causado pelo crime, porquanto corresponde a um valor mínimo cuja liquidação pode ser buscada perante o juízo cível para averiguação do dano efetivo.

Prevaleceu o entendimento do relator no sentido de que, havendo pedido expresse pelo Ministério Público ou pela ofendida, é despicienda a indicação do *quantum*, o que permitirá ao juízo sentenciante fixar o valor mínimo a título de reparação pelos danos morais, resguardada a possibilidade de a pessoa interessada promover, no juízo cível, pedido complementar, provando-se o valor dos danos sofridos (STJ, 2018).

Concernente a última *quaestio iuris*, a produção probatória, o voto condutor se socorre da Lei n. 11.340 para exaltar a permissão dada ao juízo único do Juizado de Violência Doméstica e Familiar de decidir sobre “uma importância que, relacionada à dor, ao sofrimento e à humilhação da vítima, incalculáveis sob o ponto de vista matemático e contábil, deriva da própria prática criminosa experimentada, esta, sim, carente de comprovação mediante o devido processo legal” (STJ, 2018). Violações decorrentes unicamente da condição de mulher da vítima.

O relator acrescenta que a intensidade do sofrimento psíquico causado pela violência doméstica pode provocar distúrbios de natureza física e levar ao suicídio da vítima.

Citando Ana Lara Camargo de Castro, o relator defende que “é preciso compreender

a violência de gênero, doméstica ou não, sob o viés dos direitos humanos” (STJ, 2018) e, nessa circunstância, assumir que “a própria conduta criminosa empregada pelo agressor já está imbuída de desonra, descrédito e menosprezo ao valor da mulher como pessoa, à sua própria dignidade” (STJ, 2018).

Decorre dessa postura a conclusão de que se deve provar, observado o devido processo legal, tão somente a imputação criminosa; ônus que recai sobre o órgão acusador, “porque, uma vez demonstrada a agressão à mulher, os danos psíquicos dela resultantes são evidentes e nem têm mesmo como ser demonstrados” (STJ, 2018). “A própria condenação pelo ilícito penal já denota o tratamento humilhante, vexatório e transgressor à liberdade suportado pela vítima” (STJ, 2018).

O voto aparta esse desenlace na hipótese de danos materiais, que transpõe o ônus probatório para a vítima, exceto se houver laudo pericial nos autos.

Distintos os mecanismos no que concerne à espécie de dano suportado pela vítima, o relator assente que, no caso específico do dano moral, “a exigência de dilação probatória fere a essência do subsistema de proteção à mulher” (STJ, 2018), de modo que qualquer outra interpretação do art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, estaria em contradição com os fins da Lei Maria da Penha. O direito à indenização decorre simplesmente da condição de vítima de violência doméstica e familiar, o que configura o dano *in re ipsa*.

O Recurso Especial n. 1.675.874/MS foi julgado por unanimidade.

Por sua vez, o Recurso Especial n. 1.986.672/SC, julgado em 8 de novembro de 2023 pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, impôs a acumulação de três requisitos para a liquidação parcial do dano – material ou moral – na sentença

condenatória, nos termos do artigo 387, inciso IV, do Código de Processo Penal:

- a) pedido expresso na inicial;
- b) indicação do montante pretendido;
- c) realização de instrução específica a fim de viabilizar ao réu o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Ementa. Penal. Recurso especial. Crime de estelionato. Fixação de valor indenizatório mínimo. Inclusão do nome da vítima em cadastros de inadimplentes. Dano moral *in re ipsa*. Desnecessidade de instrução probatória específica, no caso concreto. Exigência, porém, de pedido expresso e valor indicado na denúncia. Ausência de indicação, na peça acusatória, da quantia pretendida para a compensação da vítima. Recurso especial a que se dá provimento, para excluir a fixação do valor indenizatório mínimo. 1. A liquidação parcial do dano (material ou moral) na sentença condenatória, referida pelo art. 387, IV, do CPP, exige o atendimento a três requisitos cumulativos: (I) o pedido expresso na inicial; (II) a indicação do montante pretendido; e (III) a realização de instrução específica a fim de viabilizar ao réu o exercício da ampla defesa e do contraditório. Precedentes desta Quinta Turma. 2. A Quinta Turma, no julgamento do AgRg no REsp 2.029.732/MS em 22/8/2023, todavia, adotou interpretação idêntica à da Sexta Turma, no sentido de que é necessário incluir o pedido referente ao valor mínimo para reparação do dano moral na exordial acusatória, com a dispensa de instrução probatória específica. Esse julgamento não tratou da obrigatoriedade, na denúncia, de indicar o valor a ser determinado pelo juiz criminal. Porém, a conclusão foi a de que a indicação do valor pretendido é dispensável, seguindo a jurisprudência consolidada da Sexta Turma. 3. O dano moral decorrente do crime de estelionato que resultou na inclusão do nome da vítima em cadastro de inadimplentes é presumido. Inteligência da Súmula 385/STJ. 4. Com efeito, a possibilidade de presunção do dano moral *in re ipsa*, à luz das específicas circunstâncias do caso concreto, dispensa a obrigatoriedade de instrução específica sobre o dano. No entanto, não afasta a exigência de formulação do pedido na denúncia, com indicação do montante pretendido. 5. A falta de uma indicação clara do valor mínimo necessário para a reparação

do dano almejado viola o princípio do contraditório e o próprio sistema acusatório, por na prática exigir que o juiz defina ele próprio um valor, sem indicação das partes. Destarte, uma medida simples e eficaz consiste na inclusão do pedido na petição inicial acusatória, juntamente com a exigência de especificar o valor pretendido desde o momento da apresentação da denúncia ou queixa-crime. Essa abordagem reflete a tendência de aprimoramento do contraditório, tornando imperativa a sua inclusão no âmbito da denúncia. 6. Assim, a fixação de valor indenizatório mínimo por danos morais, nos termos do art. 387, IV, do CPP, exige que haja pedido expresso da acusação ou da parte ofendida, com a indicação do valor pretendido, nos termos do art. 3.º do CPP c/c o art. 292, V, do CPC/2015. 7. Na peça acusatória (apresentada já na vigência do CPC/2015), apesar de haver o pedido expresso do valor mínimo para reparar o dano, não se encontra indicado o valor atribuído à reparação da vítima. Diante disso, considerando a violação do princípio da congruência, dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e do sistema acusatório, deve-se excluir o valor mínimo de indenização por danos morais fixado. 8. O entendimento aqui firmado não se aplica aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, que continuam regidos pela tese fixada no julgamento do tema repetitivo 983/STJ. 9. Recurso especial provido para excluir a fixação do valor indenizatório mínimo (STJ, 2023).

Não obstante, o recurso especial mencionado esclareceu que “O entendimento aqui firmado não se aplica aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, que continuam regidos pela tese fixada no julgamento do tema repetitivo 983/STJ” (STJ, 2023).

O acórdão retro foi pinçado para o confronto jurisprudencial por fazer expressa ressalva ao entendimento firmado no Tema Repetitivo n. 983/STJ.

O caso fático subjacente diz respeito à ação penal proposta pelo Ministério Público em face de dois indivíduos, dando-os como incurso nas reprimendas do art. 297, *caput*, cumulado com o § 2.º, do Código Penal. A relatoria do recurso foi

exercida pelo Ministro Ribeiro Dantas, que também integrou o julgamento do Recurso Especial n. 1.675.874/MS e acompanhou na íntegra o voto do então relator Ministro Rogério Schietti Cruz.

Ao discorrer sobre a dicotomia presente nos julgados da Quinta Turma e Sexta Turma da Corte, o relator esclarece que a lei não diferencia as categorias de danos para efeito de indenização, o que obsta a injunção de limitações ou diretrizes sobre a quantificação do valor mínimo para reparação.

Sobre o fundamento de que o sistema brasileiro tem perquirido o aprimoramento da garantia do contraditório, reivindicando requisitos mais rigorosos no âmbito processual, o Código de Processo Civil prescreveu a obrigatoriedade de petição inicial veicular o valor pretendido, ilação que é transportada para o processo penal, porquanto a natureza do dano moral presumido não rechaça a expressão do montante pleiteado, ou seja, “o dano moral *in re ipsa* dispensa instrução específica, mas não exclui a necessidade de apresentação do montante pretendido na denúncia ou queixa-crime, assim como é exigido no contexto do processo civil atual” (STJ, 2023).

Seguindo à lume do processo civil, o voto condutor sustenta que a inclusão do valor pretendido a título de indenização por dano moral não vincula automaticamente o juiz a esse *quantum*, porém representa um indicativo a ser considerado com fulcro no conteúdo dos autos.

Despicienda a prova do dano, mesma sorte não segue a assinalação do valor, visto que, pelo entendimento do relator, é imprescindível para viabilizar o contraditório pela defesa, o que contribui para “decisões judiciais mais fundamentadas e previsíveis” (STJ, 2023), desestimulando a atuação oficiosa do juiz que fere o princípio da congruência.

Em arremate, o voto destaca a prevalência do entendimento firmado no âmbito do Tema Repetitivo n. 983/STJ, porque se trata “de uma ação afirmativa desta Corte Superior (inclusive, orientada por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil) de combate à violência doméstica, algo distinto das circunstâncias fáticas do presente caso” (STJ, 2023).

#### **4 A SUPERACÃO DOS REQUISITOS JURISPRUDENCIAIS PARA FIXAÇÃO DO VALOR MÍNIMO COMO IMPERATIVO DE IGUALDADE**

Preambularmente, foram descritos os fatos atinentes a cada um dos recursos especiais em exame a fim de parametrizar suas respectivas conclusões, bem assim iluminar o ponto de divergência sobre o qual este artigo se debruça.

No Recurso Especial n. 1.675.874/MS, faz-se menção aos elementos dos autos apenas para consignar que a tese firmada pelo STJ é aplicável a qualquer delito, de qualquer natureza, desde que cometido no âmbito da violência doméstica e familiar. A tese firmada, contudo, não alcança a violência de gênero em âmbito alargado. Ou seja, na hipotética situação de um estupro de uma mulher maior em via pública por um desconhecido, os requisitos fixados no Tema Repetitivo n. 983 não incidiriam. Assim como não incidirão na hipótese de estupro de vulnerável de uma menina por seu professor em âmbito escolar, conforme se pretende demonstrar.

Paralelamente, no Recurso Especial n. 1.986.672/SC, trata-se de delito comum que, a princípio, não teria qualquer intersecção com questões de gênero. Ao fim, o Superior Tribunal de

Justiça consigna expressamente que o entendimento ali exarado não repercute em crimes ocorridos no âmbito da violência doméstica e familiar. Diga-se, para todos os crimes de qualquer natureza não cometidos no seio doméstico e familiar, conforme o Tema n. 983/STJ, o arbitramento da reparação de valor mínimo a título de danos morais seguiria as diretrizes traçadas nesse julgado.

O impasse está concebido. O primeiro recurso especial delimita o âmbito de aplicação tão somente para o ambiente doméstico e familiar, ao passo que o segundo incide indiscriminadamente sobre outras circunstâncias não abrangidas pelo anterior.

Ocorre que a violência de gênero transborda o ambiente familiar ou afetivo. É por essa razão que a proteção da mulher deve ocorrer integralmente em todas as situações da vida em sociedade. O agressor não é apenas o companheiro amoroso, o pai, o padrasto, o avô, o tio. O agressor é o homem e a vítima é a mulher. As pesquisas empíricas projetam estas posições.

A sociedade brasileira é estruturada por um modelo androcêntrico e patriarcal. Apesar de menos publicizado, outros crimes ocorrem principalmente contra vítimas mulheres em razão da vulnerabilidade que o gênero lhe proporciona, seja um furto, seja um estelionato. Nesse mister, merece atenção a figura que vem sendo construída sob a nomenclatura de estelionato amoroso ou sentimental<sup>1</sup>.

Mulheres são escolhidas como sujeitos passivos de delitos pela sua condição de mulher. Isto é violência de gênero, malgrado muitas vezes não seja perpetrada no estrito ambiente doméstico

<sup>1</sup> Pode-se compreender o estelionato amoroso ou sentimental como a obtenção de vantagem indevida, mediante entrega de bens ou valores para si ou para outrem, induzindo-se a vítima com promessa de constituição de relação afetiva.

ou familiar. A mulher se encontra em posição de inferioridade ao andar pelas ruas para trabalhar, para estudar, para descansar. Ao assim proceder, arrisca-se a ter os bens violados, a integridade física ou mental violada, a dignidade sexual ofendida; tudo somente por ser mulher.

Confirmam-se os seguintes exemplos;

a) a adolescente de doze anos que caminha pelas vias públicas para chegar à escola e é sobressaltada por um homem desconhecido que a obriga a acompanhá-lo a um lugar reservado para estuprá-la;

b) a menina de dez anos que tem seu corpo tocado pelo professor na escola onde estuda;

c) a menina de treze anos que é obrigada a tocar nas partes íntimas do cobrador do ônibus ou que, sentada em uma das cadeiras do coletivo, é agarrada por um passageiro enquanto ele se masturba;

d) a menina de sete anos que caminha até à padaria e é puxada por um homem na rua que esfrega seu órgão genital no seu corpo franzino.

São exemplos verificáveis no cotidiano de quem trabalha com a violação sexual de crianças e adolescentes. Esses exemplos ecoam de modo genérico nas cifras de violência colacionadas logo na partida deste texto.

Nos episódios retratados, as meninas vítimas de violência não se encontram no contexto de violência doméstica e familiar a que alude o Recurso Especial n. 1.675.874/MS. Portanto, paradoxalmente, o direito à reparação mínima pelos danos decorrentes do delito exige a acumulação dos três requisitos assinados no Recurso Especial n. 1.986.672/SC, quais sejam, pedido expresso na inicial, indicação do montante pretendido e a realização de instrução específica a fim de viabilizar ao réu o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Não subsiste, contudo, justa causa para o tratamento discriminatório. Essas meninas foram violentadas sexualmente pelo fato de serem mulheres, ainda que de tenra idade. Tal conclusão pode ser extraída das cifras que apontam as meninas como sendo as maiores vítimas de crimes sexuais. Se as crianças e adolescentes são as maiores vítimas, conforme dados alhures, depreende-se que as meninas ainda preenchem o maior percentual.

No Recurso Especial n. 1.675.874/MS, consignou-se expressamente a necessidade de criar mecanismos para o fortalecimento das mulheres, ampliação do raio de sua proteção jurídica e otimização dos instrumentos normativos de compensação ou minimização do sofrimento e dos malefícios causados pela violência sofrida na condição de mulher.

Afirma-se também no Recurso Especial n. 1.675.874/MS que é inadiável o processo de humanização das vítimas de uma violência que, de maneira infeliz, decorre predominantemente da sua simples inserção no gênero feminino.

No preâmbulo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Brasil, 2002), assevera que a mulher continua sendo objeto de discriminação por sua condição de mulher. A constatação é do início dos anos 2000. Decorridos mais de vinte anos, as pesquisas empíricas demonstram que essa ainda é a realidade.

Subsistem barreiras culturais de modelação social pelo espectro masculino. Persistem e se avolumam, por consequência, altos níveis de impunidade acerca da violência de gênero.

A violência afeta desproporcionalmente as mulheres porque lhe é dirigida pelo fato de ser mulher, por isso se configura como uma violação dos direitos humanos (CEDAW, 2019). Trata-se de

problema coletivo e não individual que funciona como meio social, político e econômico para perpetuação da posição de inferioridade da mulher em relação ao gênero masculino (CEDAW, 2019).

Comparativamente, o Recurso Especial n. 1.675.874/MS denota maior acessibilidade à fixação da reparação mínima do que o Recurso Especial n. 1.986.672/SC, porque exige tão somente o pedido expresso da acusação ou da parte ofendida.

Compulsando o voto prevalente no Recurso Especial n. 1.675.874/M, reconhece-se a necessidade de reduzir a revitimização e as possibilidades de violência institucional, consubstanciadas em sucessivas oitivas e pleitos perante juízos diversos; reconhece-se que a reparação “deriva da própria prática criminosa experimentada, esta, sim, carente de comprovação mediante o devido processo legal” (STJ, 2018). A prova, por conseguinte, restringe-se à “própria imputação criminosa” (STJ, 2018), cujo ônus probatório é exclusivamente do órgão acusatório.

A premissa de sustentação do voto que originou o Tema n. 983/STJ se manifesta absolutamente harmoniosa com o sistema de proteção da mulher; todavia, o arremate da tese destoava desse sistema.

A conclusão de que o dever de reparar surge com a conduta criminosa deve refletir os requisitos para a fixação da indenização, ou seja, basta a comprovação da prática do delito para que o juiz sentenciante possa arbitrar um valor mínimo para reparação no édito condenatório, abstraídos o pedido específico, a quantificação e a realização de instrução probatória.

Outra ponderação relevante diz respeito ao fato de que ambos os acórdãos em exame criam requisitos não previstos na legislação processual penal. A redação

do art. 41, do Código de Processo Penal, esclarece que a denúncia ou a queixa deve conter a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas (Brasil, 1941).

Do ponto de vista meramente legal, pois, o Código de Processo Penal sequer estabelece o pedido de condenação como requisito da denúncia, porque a pretensão punitiva terá por supedâneo a narrativa completa dos fatos e suas circunstâncias, bem como a qualificação do acusado; em contraposição ao art. 319, do Código de Processo Civil, que requer a indicação expressa do pedido.

Art. 319. A petição inicial indicará: I – o juízo a que é dirigida; II – os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu; III – o fato e os fundamentos jurídicos do pedido; IV – o pedido com as suas especificações; V – o valor da causa; VI – as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; VII – a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação (Brasil, 2015).

Os requisitos da peça inicial revigoram o entendimento de que o Ministério Público deve fazer prova do delito e tão somente; dos fatos narrados com todas as circunstâncias se defende o réu. Não haverá inépcia na ausência de pedido de condenação se o fato e suas circunstâncias constarem expressamente na exordial. Provado o delito, observado o devido processo legal nesse mister, surge

a obrigação de o juiz fixar o valor mínimo para a indenização, dada a redação do art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal “Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória: IV – fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido;” (Brasil, 1941).

Não há razão para impor à reparação civil decorrente da conduta delituosa condicionantes mais gravosas do que aquelas impostas à própria condenação criminal em si. Em outros termos, falece justa causa para impingir regime mais gravoso para a consequência civil do delito do que para a própria consequência penal de sua prática.

A vitimização da mulher como sujeito passivo de crimes sexuais praticados por homens, como demonstram os dados, é uma questão política, porque a inferiorização da condição feminina é uma questão de poder. A subjugação do gênero feminino pelos distintos ciclos da vida de uma mulher perpetua diferentes formas de violência. Não à toa, Bourdieu aborda a repetição de práticas e mecanismos para a institucionalização do poder simbólico; observa-se no “direito e na jurisprudência um *reflexo directo* das relações de força existentes, em que se exprimem as determinações económicas e, em particular, os interesses dos dominantes, ou então, um instrumento de dominação” (Bourdieu, 2022, p. 218). “A posição social adequadamente definida é a que dá melhor previsão das práticas e das representações” (Bourdieu, 2022, p. 161).

A reflexão sobre a forma como se implementam direitos humanos das mulheres perpassa a análise do poder simbólico que, como afirma Bourdieu, é aquele que está em toda a parte e cujo “centro está em toda parte e em parte alguma” (Bourdieu, 2022, p. 4). Trata-se de um poder invisível “o qual só pode ser

exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe são sujeitos ou mesmo que o exercem” (Bourdieu, 2022, p. 4). “É um poder que existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele existe” (Bourdieu, 2022, p. 193).

O mundo social é percebido por uma perspectiva objetiva e uma subjetiva. Objetivamente, trata-se da estrutura social em que as autoridades são conectadas aos agentes e instituições. Subjetivamente, a estruturação se relaciona com a percepção e apreciação fruto das lutas simbólicas anteriores, que expressam o estado das relações de forças simbólicas (Bourdieu, 2022, p. 142). Significa que os agentes detêm certo poder à proporção ao reconhecimento que recebem de um grupo.

É por meio da autoridade reconhecida que se fundamenta a eficácia performativa do discurso sobre o mundo social, a força simbólica das visões e das previsões que impõem princípios de visão e de divisão desse mundo (Bourdieu, 2022). São essas autoridades que ostentam melhores condições para mudar as categorias de percepção, contanto, como sustenta Bourdieu, “são também os menos inclinados a fazê-lo” (Bourdieu, 2022, p. 149).

Em verdade, a atual jurisprudência retrata práticas de obstrução da emancipação feminina, ou seja, impede o reconhecimento da mulher como cidadã de igual *status* do cidadão masculino. Repete-se o *habitus* (Bourdieu, 2011), isto é, repetem-se as práticas geradas pelas práticas anteriores e que condicionam as futuras, tonificando o poder simbólico. Criam-se barreiras e dificuldades para a implementação do efetivo acesso da mulher à Justiça e, por consequência, à igualdade.

O Judiciário pode manter a ordem simbólica de superioridade do homem,

reproduzindo práticas e discursos centrados na universalização ou pode aplicar o direito e o campo jurídico ao novo estado das relações sociais a fim de garantir sua legitimação.

Não existe fato social neutro (Bourdieu, 2011). O argumento da universalização do direito invisibiliza a pessoa e escamoteia as práticas históricas que obstaram o acesso da mulher à plenitude de sua dignidade. Retrato dessa assertiva é o casamento infantil ou a extinção de punibilidade pelo casamento do agente com a ofendida nos crimes anteriormente denominados contra os costumes, consoante o Código Penal:

Art. 108. Extingue-se a punibilidade: VIII – pelo casamento do agente com a ofendida, nos crimes contra os costumes, definidos nos Capítulos I, II e III do Título VI da Parte Especial; IX – pelo casamento da ofendida com terceiro, nos crimes referidos no inciso anterior, salvo se cometidos com violência ou grave ameaça e se ela não requerer o prosseguimento da ação penal no prazo de sessenta dias a contar da celebração (Brasil, 1941).

A menina era estuprada e após, obrigada a se casar com seu agressor para livrá-lo da persecução penal. As disposições normativas favorecem o homem agressor, não a menina vítima da agressão sexual. Malgrado a alteração legislativa, depreende-se que, ressalvados alguns avanços, prevalece no sistema de justiça a proteção da esfera jurídica androcêntrica.

A partir dessa premissa, permite-se compreender e desvendar como a sociedade se estrutura para a sobrevivência do contexto masculino em detrimento de uma sociedade ordenada pela igualdade entre todos os cidadãos, homens e mulheres.

Enraizadas nos fatores atinentes ao gênero, as normas sociais reverberam a masculinidade e reforçam o controle ou poder masculino, os papéis de gênero e

desencorajam a punição. A continuidade da ideologia do direito e privilégio dos homens sobre as mulheres corroboram para a aceitação social explícita ou implícita da violência de gênero como uma questão privada, resultando em impunidade generalizada (CEDAW, 2019).

A aplicação da lei substantivamente igualitária demanda o abandono da ideologia do direito e privilégio dos homens sobre as mulheres (CEDAW, 2019), porque conduz a interpretações que perpetuam violações a direitos das mulheres, repelem a responsabilização jurídica do responsável pela ofensa de gênero, perdurando uma cultura de impunidade (CEDAW, 2015).

As regras de prova e aplicação devem ser revistas pelos estados (CEDAW, 2015). A revisão, todavia, não implica ofensa ao julgamento justo para o réu, que também deve ser justo para a mulher quando figurar como vítima. Devem ser rompidas barreiras protetórias do seu acesso à Justiça.

O acesso à Justiça deve ser amplo, reduzindo o tempo de espera para ser ouvida, para que o processo tramite, para que a resposta judicial seja proferida. Instituir diferentes esferas jurídicas para a integral reparação da violação sofrida significa negar o tratamento igualitário. Significa, outrossim, a exposição da vida privada da mulher para pessoas estranhas, causando-lhe uma devassa da sua intimidade que não foi procurada ou querida por ela. A mulher é vítima da violência sexual e posteriormente é violentada pelo sistema de justiça que lhe obriga a reviver o fato em diversas instâncias perante pessoas prontas a lhe julgar continuamente.

O tratamento igualitário pressupõe que homens e mulheres, meninos e meninas possam sair às ruas ou permanecerem nos ambientes específicos, casa, escola,

clubes, igrejas, templos, sem o risco de terem sua privacidade atacada, sua intimidade dilacerada, sua dignidade aniquilada. Presume-se que possam ter o direito de aguardar o tempo certo para a atividade sexual; tempo esse que respeite sua maturidade física e sexual, não o intento libidinoso de outrem.

Malgrado seja a reparação conectada ao retorno ao *status quo*, em termos de gênero, a expressão não soa adequada, porque o mundo nunca viveu uma situação anterior de igualdade de acesso e oportunidades para homens e mulheres. A reparação advinda da violação pressupõe uma igualdade para frente, não para trás; pressupõe a construção de um tratamento isonômico para o presente e futuro, no intuito de que a mulher possa gozar da plenitude dessa condição, tendo sua vida, integridade física, mental, moral, liberdade e segurança respeitadas.

Direito à igual proteção perante a lei e da lei pressupõe a eliminação de barreiras restritivas que impedem a mulher sujeita à violência de ter efetivo acesso à restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes:

Artigo. 4: Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: f) direito a igual proteção perante a lei e da lei; [...]

Artigo 7: Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso à restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes; (Brasil, 1996).

Não é uma missão hercúlea se se atentar para a obrigação do Estado de modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldam a persistência e a tolerância da violência contra a mulher.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência de gênero é uma questão de poder. O estupro de crianças e adolescentes de 0 a 13 anos do gênero feminino é uma expressão da violência de gênero que persegue e açoita as mulheres ao longo de todos os estágios de sua existência.

Trata-se da exteriorização de um poder que propaga a superioridade do homem e a inferioridade da mulher por meio de estruturas que reforçam estas posições. Estruturas que se perpetuam no decorrer da história do mundo e são também refletidas no mundo jurídico.

A ruptura dessas estruturas exige uma ação contundente do Poder Judiciário para fazer valer opções democráticas, algumas já adotadas pelos demais poderes, seja por meio de edição de leis, seja por meio da assinatura de tratados, pactos e convenções internacionais. Trata-se de medida republicana a fim de garantir a todas as pessoas o tratamento igualitário que o modelo prega.

É falha a prestação jurisdicional que se esquiva de enxergar as lutas simbólicas que marcam as questões de gênero na construção da sociedade. É insuficiente o discurso de igualdade se não houver a adoção de medidas efetivas para tanto. É ainda contraproducente a imposição de barreiras para o acesso à Justiça quando, pelo ordenamento jurídico, pode-se garantir o devido processo legal a ambas as partes envolvidas no conflito, vítima e réu.

Julga-se com perspectiva de gênero (CNJ, 2021). Julgar com perspectiva de

gênero pressupõe, de partida, admitir que há uma disparidade estrutural de gênero na sociedade e que essa disparidade culmina em mazelas de diversas espécies, tais como os crimes sexuais praticados contra mulheres e meninas.

A sociedade brasileira é sinalada por profundas desigualdades que impõem desvantagens sistemáticas e estruturais a determinados segmentos sociais, assim como padece da influência do patriarcado, que atribui às mulheres ideias, imagens sociais, preconceitos, estereótipos, posições e papéis sociais (CNJ, 2021).

Assumindo um compromisso com o exame fático pertinente, isto é, que mulheres e meninas foram subjugadas à uma posição de inferioridade e que por essa razão são vítimas de feminicídio, estupro, estupro de vulnerável, o julgador age com imparcialidade, porque enxerga o caso concreto como ele realmente é, fruto de contingências históricas e sociais que o posicionam e posicionam as pessoas envolvidas no conflito. Somente acedendo ao fato tal como é, pode-se aplicar o direito e assim criar ou declarar a norma jurídica adequada. Do contrário, não haverá correlação entre o texto e o contexto, visto que esse último não é considerado em sua plenitude, esvaziando a eficácia normativa e social do direito.

Dito alhures, o fato social não é neutro. O progressivo número de crimes sexuais praticado contra crianças e adolescentes do gênero feminino não é resultado do acaso; não se trata de fatalidade ou coincidência.

Prestar jurisdição recorrendo-se ao argumento de neutralidade significa perpetuar desigualdade. Significa ignorar o mecanismo de produção e reprodução de violência contra a mulher. Significa ainda impor obstáculos para o efetivo acesso à Justiça e à reparação dos danos, sob a falácia de garantir o contraditório.

A consequência é a impunidade que reverberará mais violência de gênero.

Semelhante sorte segue a alegação de universalização. A universalização não pode ser lida como invisibilização. Ao contrário, pressupõe ciência da diversidade da composição dos grupos sociais. O ser humano possui origens, raças, religiões, experiências, gêneros, sexos, ideologias, pensamentos distintos. É inadequado que uma categoria sirva de balizamento para outra, estabelecendo graus díspares de hierarquia.

Devido processo legal substancial pressupõe igualdade material para todas as pessoas. O artigo 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, preconiza que, ao proferir sentença condenatória, o juiz fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido. Incluem-se no dispositivo os danos moral e material.

O dano moral é *in re ipsa*, portanto independe de prova. De outro modo, é imprescindível a comprovação do dano material, que pode se operar por meio de laudos ou outros instrumentos adequados, tais como recibos de pagamentos de tratamento psicológico ou notas fiscais.

Acerca dos requisitos para o arbitramento do valor mínimo de reparação, firmaram-se duas correntes no Superior Tribunal de Justiça. Para a primeira, é suficiente a inclusão do pedido na denúncia ou queixa. Para a segunda, demanda-se o pedido expresso na inicial, a indicação do montante pretendido e a realização de instrução específica em homenagem ao contraditório. Não obstante, a primeira hipótese abrange tão somente crimes praticados no âmbito da violência doméstica e familiar.

O Recurso Especial n. 1.675.874/MS traça fundamentos adequados à proteção da mulher no contexto da violência de

gênero. Peca, contudo, por restringir essa violência ao âmbito doméstico e familiar, bem como por vindicar a veiculação de pedido específico de reparação de danos na peça inicial.

O Tema Repetitivo n. 983/STJ não engloba o estupro de vulnerável cometido fora do âmbito familiar e doméstico. Portanto, não se estende ao caso de meninas que são estupradas em vias públicas, em ambientes escolares por professores, nos templos pelos líderes religiosos, a título exemplificativo. Posta tal premissa, as crianças e adolescentes vítimas de estupro de vulnerável nessas circunstâncias, para angariarem a reparação do dano na sentença condenatória, seria necessário que a denúncia constasse pedido expresso, valor pretendido e instrução específica, conforme se depreende do Recurso Especial n. 1.986.672/SC.

Em uma análise perfunctória, o Recurso Especial n. 1.675.874/MS mostra-se, a princípio, mais benéfico à salvaguarda dos direitos das mulheres do que o Recurso Especial n. 1.986.672/SC, haja vista que o último impõe a cumulação do pedido expresso, do montante esperado e instrução específica, ou seja, é mais oneroso à vítima do que o primeiro.

No entanto, ambos são incompatíveis com a promoção de igualdade entre homens e mulheres. Para além da incompatibilidade, são insuficientes para a equidade de gênero.

Os acórdãos ora confrontados reiteram, na verdade, práticas que dificultam o real acesso de meninas e mulheres à compensação do dano, o que, em melhor denominação, implicaria obstáculo à justiça.

A fixação do valor mínimo para reparação do dano deve decorrer da mera prática da conduta criminosa, observado

o devido processo legal. Abstraem-se quaisquer outros requisitos que caracterizem formalidades que cerceiem o direito à integral – ou mais ampla – reparação, notadamente pedido expresso, soma pretendida e instrução específica.

O órgão acusatório discriminará na peça exordial os requisitos previstos no art. 41, do Código de Processo Penal, delineando a justa causa para a persecução penal. É ônus da acusação comprovar o cometimento de crime, isto é, demonstrar que o fato é típico, antijurídico e culpável.

O réu exercerá a ampla defesa e o contraditório em relação aos fatos veiculados na petição, inclusive as circunstâncias que lhe são conectadas.

Provado o crime, decorre o dever de reparação à vítima. Caberá, então, ao juiz fixar o valor mínimo na sentença condenatória, considerando tudo o que for apurado nos autos. As circunstâncias elencadas no *caput* do art. 59, do Código Penal, auxiliam, para além da dosimetria da pena, o arbitramento do montante de reparação, notadamente atentando-se para as consequências concretas do fato para aquela criança ou adolescente, que é sujeito de direito ainda em formação.

Como poder constituído, o Poder Judiciário carrega a responsabilidade política de abolir estruturas sociais discriminatórias para edificar estruturas democráticas; estruturas que incluam ao invés de excluam. O formalismo jurídico não pode estimular práticas desiguais em que não sobressaia qualquer justa causa para sua adoção, não pode funcionar como escudo de preservação de disparidades de gênero. Ao contrário, a jurisdição demanda agir com olhos abertos para identificar distorções e cumprir sua função corretiva.

Reforçar as estruturas desiguais implica reconhecer uma ação dirigida

à manutenção da ordem desigual em detrimento da emancipação das pessoas vulnerabilizadas por relações arbitrárias de poder. Não é dado ao Judiciário escolher entre igualdade e desigualdade – sem justa razão (Alexy, 2017). No exercício da jurisdição, a postura responsiva fomenta a igualdade. O Judiciário deve decidir sempre no sentido de promover igualdade, sob pena de perpetuar a injusta desigualdade, o que passa ao largo da sua missão institucional.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n. 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 n. 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.377%2C%20DE%2013,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%201984](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.377%2C%20DE%2013,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%201984). Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.719, de 7 de agosto de 2008**. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, emendatio libelli, mutatio libelli e aos procedimentos. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11719.htm](https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11719.htm). Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.015, de 7 de agosto de 2009**. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei no 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm). Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 16 ago. 2024.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção:** crítica social do julgamento. Tradução Daniela Kern; Guilherme J. K. Teixeira. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: Almedina, 2022.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coord.). **Atlas da violência 2024.** Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.** Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório justiça começa na infância:** fortalecendo a atuação do sistema de justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/pacto-primeira-infancia-relatorio-pnud-cnj-11-nov.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CONVENÇÃO PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). **Recomendação geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça.** Tradução Valéria Pandjarian. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

CONVENÇÃO PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). **Recomendação geral n. 35 sobre violência de gênero contra as mulheres.** Tradução Neri Accioly. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb-](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb-4f9230f283050b7673aeb063.pdf)

[4f9230f283050b7673aeb063.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb-4f9230f283050b7673aeb063.pdf). Acesso em: 5 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023.** São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/b8f1896e-8bd9-4809-a9ee-85b82245dcf2/content>. Acesso em: 31 maio 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Recurso Especial n. 1.675.874/MS.** Relator Ministro Rogério Schietti Cruz. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2018. Acórdão publicado em 08 de março de 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201701403043>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Recurso Especial n. 1.986.672/SC.** Relator Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, DF, 08 de novembro de 2023. Acórdão publicado em 21 de novembro de 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271986672%27\)+ou+\(%27Resp%27+adj+%271986672%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271986672%27)+ou+(%27Resp%27+adj+%271986672%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 2 ago. 2024.



**Gina Fonseca Corrêa**

Graduada em Direito pela UFMG. Mestre em Direito pela PUC-SP. Doutoranda em Direito pela USP. Coordenadora da Área de Violência Doméstica, Familiar e de Gênero da Escola Paulista da Magistratura do TJSP. Juíza de Direito do TJSP.



---

## ARTIGOS

### O TEMA 383 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A DESIGUALDADE SALARIAL: REFLEXÕES A PARTIR DA INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN

#### THE FEDERAL SUPREME COURT THEME 383 AND WAGE INEQUALITY: REFLECTIONS FROM RONALD DWORKIN'S INTEGRITY

Jean Carlos Dias  
Karen Dayana Pereira Peixoto

**Resumo:** Analisa a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na fixação da tese do Tema 383, que trata da equiparação de direitos trabalhistas entre terceirizados e empregados de empresa pública tomadora de serviços. O objetivo é verificar se a decisão é íntegra em relação à jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do próprio STF. O texto discute os contornos da tese fixada e examina a teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin. A análise realizada é jurídico-filosófica, servindo-se do instrumental teórico próprio da Filosofia e do Direito, bem como utiliza metodologia exploratória e qualitativa, aplicando a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Como principal resultado alcançado observa-se que o julgamento no Recurso Extraordinário 635.546 está alinhado a posicionamentos anteriores do STF, porém, divergindo da jurisprudência do TST.

**Palavras-Chave:** Direito trabalhista. Terceirização. Desigualdade salarial.

**Abstract:** Study that analyzes the decision taken by the Federal Supreme Court (STF) in fixing the thesis to theme 383. The objective is to verify if the decision is complete in relation to the jurisdiction of the Superior Labor Court (TST) and the STF itself. The text discusses the contours of the presented thesis and examines Ronald Dworkin's theory of Law as Integrity. The analysis carried out is legal-philosophical, based on theoretical instruments specific to Philosophy and Law, as well as using exploratory and qualitative methodology, applying the technique of bibliographical and documental research. As the main result achieved, it is observed that the judgment in RE 635.546 is in line with previous positions of the STF, however, diverging from the jurisdiction of the TST.

**Keywords:** Labor rights. Outsourcing. Wage inequality.

## 1 INTRODUÇÃO

O dinamismo das relações de trabalho e do processo produtivo é uma realidade atrelada às transformações sociais vivenciadas pelo ser humano e

que decorrem do momento histórico, econômico e social. Portanto, precisam ser acompanhadas pela ciência jurídica, sob pena desses movimentos de inovação se tornarem hostis às partes

diretamente afetadas. Nesta conjuntura, a descentralização empresarial de atividades a um terceiro à empresa, se tornou fenômeno natural e comum nas organizações empresariais.

A terceirização só foi regulamentada por lei em 2017, assumindo, a cada dia que passa, formas variadas, objetivando a diminuição de custos e o aumento de competitividade da empresa tomadora dos serviços, juntamente com sua margem de lucro. Esses objetivos, cumpre frisar, são absolutamente legítimos no campo empresarial. Evidentemente, como todo fenômeno jurídico, precisa de normativas e de eficiência jurisdicional para guiar sua utilização.

Nesse ínterim, a terceirização se tornou foco de litigiosidade, seja quanto aos seus limites, seja em relação aos direitos dos trabalhadores, notadamente quando as Leis n. 13.429 e n. 13.467, ambas de 2017, autorizaram as empresas a terceirizarem todas as suas atividades, inclusive, a principal. Em consequência, não apenas a Súmula 331 do TST perdeu eficácia, como também, insurgências chegaram ao STF, como o Recurso Extraordinário (RE) 635.546, que se desdobrou no Tema 383 e na correlata fixação de tese.

Analisar a decisão tomada pelo STF no RE 635.564, cuja consequência foi o estabelecimento de tese ao Tema 383, é o que move este texto, pois a eficiência jurisdicional desempenha papel fundamental na manutenção da ordem social, sendo objetivo geral e problema de pesquisa deste estudo verificar se o julgamento proferido é íntegro em relação à jurisprudência do TST e do próprio STF, adotando a teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin como referencial teórico da investigação.

A pesquisa justifica-se pelo fato de que a decisão aborda tema relevante no âmbito jus laboral, qual seja, a igualdade

salarial, especialmente perante aqueles que exercem trabalho equivalente ou que realizam as mesmas funções. O direito à equiparação salarial encontra fundamento no princípio da igualdade, sendo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê a proibição de diferença de salários nos incisos XXX e XXXI do art. 7º, revelando-se, portanto como uma expressão da justiça social.

Metodologicamente, a análise realizada é jurídico-filosófica, buscando explorar o que foi decidido no RE 635.564 e sua tese respectiva, examinando se a deliberação é íntegra em relação às manifestações do STF e do TST, servindo-se do instrumental teórico próprio da Filosofia e do Direito. Ademais, o trabalho utiliza metodologia exploratória e de análise qualitativa, fundamentando-se em pesquisa bibliográfica e documental.

Estruturalmente, o estudo está dividido em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. Em seguida, são analisados os contornos da tese fixada no *leading case*, com suas argumentações. Depois, é examinada a teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin, o que possibilita enfrentar a problemática. Por fim, são apresentadas as considerações finais a respeito do que foi observado.

## **2 O JULGAMENTO DO RE 635.564 (TEMA 383) E A TERCEIRIZAÇÃO NO STF**

Em 29 de março de 2021, o Plenário Virtual do STF apreciou o RE 635.564, afetado pela sistemática da repercussão geral, com análise da fixação do Tema 383. A ideia foi discutir, à luz dos artigos 5º, *caput*, incisos I, II, LIV e LV, e 37, *caput*, inciso II e § 2º, da CRFB/88, a possibilidade, ou não, de equiparação de direitos trabalhistas entre empregados terceirizados e aqueles pertencentes ao quadro funcional da empresa pública

tomadora de serviços, sendo esta a controvérsia central.

Para a boa compreensão da lide, interessa mencionar que a demanda surgiu com o processo n. 0126240-67.2006.5.03.0114, distribuído para a 35ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, com a reclamação trabalhista proposta por Juliana Roberti em face de Rosch Administradora de Serviços de Informática Ltda. e da Caixa Econômica Federal (CEF). A reclamante era terceirizada na CEF e postulou o reconhecimento da isonomia com os empregados da empresa pública, na qual desempenhava funções idênticas. Requereu, também, a unicidade contratual, pagamento das diferenças salariais, verbas rescisórias e outras parcelas (TRT3, 2007, p. 1).

Em 2007, a CEF foi condenada, solidariamente, por fraude trabalhista, pois, a empresa terceirizou atividades ligadas à sua atividade-fim, o que era proibido naquele momento. O Juízo trabalhista considerou que a reclamada foi responsável por todo o período do contrato de trabalho, ante a ilicitude da terceirização, assim como reconheceu a isonomia de direitos e de mesmo patamar remuneratório percebido pelos empregados da tomadora de serviços, com base no art. 7º, XXXII, da CRFB/88, uma vez constatado que a reclamante exercia as mesmas funções que os funcionários da Reclamada (TRT3, 2007, p. 13-17).

A empresa pública buscou reverter a condenação com a interposição de recurso ordinário junto ao TRT da 3ª Região, que deu parcial provimento à peça recursal e assentou a responsabilidade subsidiária da recorrente, aludindo ao verbete n. 331, inciso IV, de Súmula do TST. Após, interpôs recurso de revista, em que obteve o trancamento do prosseguimento na origem (STF, 2021, p. 5).

Em sede de agravo de instrumento em recurso de revista, o TST reconheceu a possibilidade de equiparação de direitos trabalhistas entre a empregada terceirizada e os empregados públicos da tomadora dos serviços, independentemente da ilicitude da intermediação, tendo em vista o princípio da isonomia e a proibição à distinção disposta no art. 7º, inciso XXXII, Constitucional. O agravo de instrumento foi conhecido e não provido. Irresignada, a CEF interpôs recurso extraordinário, que não foi admitido na origem; formalizado agravo junto ao STF, foi desprovido. Com a interposição de agravo interno, ocorrera a reconsideração do pronunciamento (STF, 2021, p. 8).

A recorrente, perante o STF, alegou transgressão aos artigos 5º, *caput* e incisos I, II, LIV e LV, 37, *caput*, inciso I, § 2º, da CRFB/88. Sob o ângulo da repercussão geral, asseverou as consequências do pronunciamento aos cofres públicos e ressaltou o efeito multiplicador da controvérsia. Sublinhou, dentre outros argumentos, a inviabilidade da extensão dos direitos dos trabalhadores efetivos de empresa pública aos empregados terceirizados, considerada a diferença de situações jurídicas e ocupacionais. Em 7 de abril de 2011, o STF reconheceu a repercussão geral (STF, 2021, p. 7-8).

Os ministros do STF, em Sessão Virtual, por maioria de votos, apreciando o Tema 383 da repercussão geral, deram provimento ao recurso extraordinário, vencidos os ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, que negavam provimento ao recurso. A Ministra Rosa Weber acompanhou o relator com ressalvas quanto à tese. Os ministros Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia e Luiz Fux (Presidente) deram provimento ao recurso com fixação de tese. Os ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar

Mendes também deram provimento ao recurso, mas com tese diversa (STF, 2021, p. 2-3).

Conforme especificado e por maioria de votos, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral (Tema 383): “A equiparação de remuneração entre empregados da empresa tomadora de serviços e empregados da empresa contratada (terceirizada) fere o princípio da livre iniciativa, por se tratar de agentes econômicos distintos, que não podem estar sujeitos a decisões empresariais que não são suas”. Nota-se pelas argumentações nos votos dos ministros e ministras, que embora fixada a tese é distante uma unanimidade quanto à temática. Destacam-se alguns pontos relevantes em cada voto.

Para o Ministro Marco Aurélio, relator do recurso, a isonomia remuneratória é viável por se tratar de uma prestadora de serviços que, embora contratada por terceiro, atuava na atividade-fim da tomadora de serviços. Alegou que o direito fundamental da não discriminação, previsto no art. 7º, XXXII, da CRFB/88, assegurava a isonomia remuneratória entre os empregados terceirizados e os empregados do quadro funcional da empresa tomadora dos serviços, visto estar presente a identidade de funções (STF, 2021, p. 10).

A decisão do Ministro Relator foi contrária à tese fixada, por considerar o reconhecimento do direito à igualdade salarial, quando ocorrer identidade de funções, independentemente do desempenho de tarefas na atividade-fim da tomadora dos serviços (STF, 2021, p. 52). O Ministro votou pelo não provimento do recurso, por entender que um empregado terceirizado não pode perceber remuneração inferior aos trabalhadores

que integram o mesmo quadro funcional (STF, 2021, p. 10-11).

Em sentido diverso, o Ministro Luís Roberto Barroso, redator para o acórdão, entendeu que a terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa possui amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de decidir como estruturar seu próprio negócio, além de agir consoante suas capacidades econômicas, com fulcro no art. 170, *caput* e IV, da CRFB/88 (STF, 2021, p.13).

Com posição favorável ao provimento do RE, asseverou que a terceirização seria esvaziada por falta de segurança jurídica sobre seus critérios e condições. Utilizou a referência que o Direito precisa se adequar às transformações do mercado de trabalho e da sociedade. Por esse motivo, a decisão de quanto se paga ao empregado deve ser tomada por cada empresa, a partir de sua capacidade econômica, do contrário, a terceirização não será mais uma opção aos agentes econômicos (STF, 2021, p. 12-16).

Restou consignado no julgamento o entendimento de que não há a possibilidade de sujeitar a contratada às decisões da tomadora e vice-versa, pois seria uma imposição contrária ao instituto da terceirização e que, de certa forma, inviabilizaria a modalidade para fins de redução de custos. A decisão estaria pautada nos princípios constitucionais que garantem que agentes econômicos distintos não estejam sujeitos e limitados a decisões empresariais que não são suas (STF, 2021, p. 1-2).

De modo semelhante, o Ministro Alexandre de Moraes deu provimento ao RE. Seu argumento é que a mera identidade de funções desempenhadas entre o

terceirizado e o empregado concursado não bastaria para pleitear os mesmos direitos concedidos aos funcionários da CEF, então tomadora dos serviços na lide (STF, 2021, p. 28).

O Ministro entendeu que, para a isonomia de remuneração, seria imprescindível a idêntica natureza de vínculo empregatício entre eles. Além disso, argumentou que a consolidação da responsabilidade do Estado por débitos trabalhistas de terceiros, impulsionada pela premissa da inversão do ônus da prova em favor do trabalhador, pode apresentar perigo evidente de desencorajar a colaboração da iniciativa privada com a Administração Pública, que se verifica como uma estratégia essencial para a modernização do Estado brasileiro (STF, 2021, p. 22-28).

Portanto, para o Ministro Alexandre de Moraes, a equiparação entre trabalhadores das empresas tomadora e prestadora de serviços não pode ser concedida judicialmente, com base no princípio da isonomia e na previsão do art. 7º, XXXII, da CRFB/88. Ao contrário da decisão recorrida, para o Ministro, a investidura de empregado em empresa pública depende de prévia aprovação em concurso (STF, 2021, p. 29).

Em desfavor ao RE, o Ministro Edson Fachin acompanhou o voto do relator, amparado no direito fundamental à igualdade, à dignidade humana e ao valor moral a todas as pessoas, sem distinção de suas capacidades mais elementares. Sustentou a necessidade de respeitar a dignidade como uma dimensão intrínseca da vida em comunidade, não vinculando apenas aos atos emanados de autoridades públicas, mas, principalmente, aos atos individuais na sociedade, de modo que reconhecer garantias e estabelecer deveres integram, também, a dignidade humana (STF, 2021, p. 32-38).

A Ministra Rosa Weber também negou provimento ao recurso e se manifestou de acordo com o relator, com algumas ressalvas. No voto, a Ministra dispôs sobre a devida presença de identidade de funções entre os empregados terceirizados e os empregados do quadro funcional da empresa tomadora dos serviços, e, por este motivo, o direito fundamental da não discriminação, previsto no art. 7º, XXXII, da CRFB/88, assegura a isonomia remuneratória (STF, 2021, p. 42-43).

Apesar das divergências levantadas, a Corte, por maioria de votos, deu provimento ao recurso extraordinário da CEF e fixaram tese de repercussão geral no sentido da inviabilidade de equiparação de direitos entre terceirizados e empregados no setor público, na medida em que fere o princípio da livre iniciativa. Evidentemente, como ficou perceptível, o entendimento do STF não alcança as terceirizações do setor privado, valendo apenas para as realizadas pela Administração Pública.

Ressalta-se, por oportuno, que existem outros entendimentos fixados pelo STF a respeito da terceirização, e que seu conhecimento se revela pertinente para entender as nuances da decisão exarada no RE 635.546.

## **2.1 A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO**

A terceirização é um tema recorrente no STF, notadamente por sua crescente incidência no atual contexto social e econômico, assim como pelas controvérsias ligadas aos parâmetros constitucionais e legais do fenômeno. Separou-se três posicionamentos da Corte a respeito dessa relação jurídica trilateral adotada por sociedades empresárias, denotando o teor das polêmicas que envolvem a matéria.

A primeira manifestação, a que se faz referência, foi no RE 760.931 – RG, em que o Ministro Luiz Fux foi o relator do acórdão. A questão versa sobre a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço. A Corte fixou tese no Tema 246, que diz “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/93” (TRT3, 2017, p. 4).

O julgamento fixou o entendimento de que não há dever estatal de fiscalização do pagamento de toda e qualquer parcela, rubrica por rubrica, verba por verba, devida aos trabalhadores. O que há é uma vedação a comportamentos sistematicamente negligentes do Poder Público em relação aos terceirizados; é esta negligência, devidamente demonstrada com prova do nexo de causalidade entre a conduta do Estado, comissiva ou omissiva, e o dano sofrido pelo trabalhador, que pode levar à responsabilização estatal.

Quanto ao RE 958.252, de relatoria do Ministro Luiz Fux, e a ADPF 324, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o STF reconheceu a repercussão geral e fixou tese ao Tema 725 em sessão realizada em 30 de agosto de 2018, determinando que é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante. Por desdobramento, declarou-se a inconstitucionalidade dos incisos I, III, IV e VI da Súmula 331 do TST, que caracterizava como fraude a terceirização de atividade-fim,

ocasionando o reconhecimento de vínculo empregatício com o tomador dos serviços.

Quanto ao Tema 725, o STF asseverou que a dicotomia entre atividade-fim e atividade-meio é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo (STF, 2018, p. 4).

Na mesma linha, a Corte declinou que a terceirização não fragiliza a mobilização sindical dos trabalhadores, já que o art. 8º, II, da CRFB/88 contempla a existência de apenas uma organização sindical para cada categoria profissional ou econômica, em virtude de a dispersão territorial também ocorrer quando uma mesma sociedade empresarial divide a sua operação por diversas localidades distintas. Nessa ocasião, consignou que a terceirização de uma etapa produtiva é estratégia de organização que depende da peculiaridade de cada mercado e de cada empresa, sendo um modelo organizacional de desintegração vertical garantido pelos artigos 1º, IV, e 170, Constitucional. E mais, as leis trabalhistas devem ser observadas por cada uma das empresas envolvidas na cadeia de valor com relação aos empregados que contratarem, tutelando-se, nos termos constitucionais, o interesse dos trabalhadores (BRASIL, 2018, p. 4-6).

Por fim, para a maioria dos Ministros do STF (STF, 2018, p. 5-7) a terceirização, longe de precarizar, reificar ou prejudicar os empregados, resulta em inegáveis benefícios aos trabalhadores em geral, como a

redução do desemprego, diminuição da rotatividade, crescimento econômico e aumento de salários, permitindo a concretização de mandamentos constitucionais como a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e a busca do pleno emprego. Além disso, a Corte elencou dezesseis benefícios que a utilização da terceirização gera aos empresários que adotam esta estratégia de organização produtiva.

Convém frisar que a terceirização total recebeu diversas críticas. Villela (2018, p. 148-153) ressalta que a adoção, em larga escala, da terceirização, é praticada como mecanismo de redução dos custos da produção e aumento dos lucros, contudo, resultando na precarização das relações de trabalho. A terceirização ilimitada acaba autorizando a locação de mão de obra, como se o trabalhador fosse mera mercadoria ou artigo de comércio, revelando-se em uma “coisificação do ser humano”; existe, também, a possibilidade da criação de empresas sem empregados, e de, em um mesmo ambiente laboral, pessoas desempenharem as mesmas funções e, no entanto, receberem tratamentos distintos. Argumenta que a precarização põe em risco a saúde e a segurança desses trabalhadores, tanto que no Brasil as maiores vítimas de acidentes de trabalho são terceirizados.

No mesmo sentido, Martinez (2018, p. 355-357) acentua que a terceirização, nos moldes aprovados, desconecta o empregado da empresa que toma os seus serviços e o afasta de quem desenvolve a mesma profissão. Acrescenta que, segundo o DIEESE, os terceirizados recebem entre 25% e 30% menos que os empregados com vínculo direto. A justificativa estaria na presença de um intermediário, que extrai seu lucro justamente de quem está na ponta

mais vulnerável da relação, ou seja, o trabalhador terceirizado, que receberá um salário inferior. Para o autor, há na terceirização um “sacrifício dos direitos sociais”, tanto que 90% dos trabalhadores resgatados nos dez maiores flagrantes de trabalho escravo contemporâneo envolviam terceirizados, o que indica a lucratividade da prática.

Para além dessas críticas, percebe-se que o STF já fixou três teses envolvendo a terceirização, a despeito de tratarem de questões distintas, o que demonstra o quanto a matéria é controvertida e, simultaneamente, vem sendo utilizada pelos setores público e privado como mecanismo para aumentar a competitividade e o lucro.

A última tese fixada, dentro do Tema 383, aborda a questão da equiparação remuneratória entre terceirizados e empregados no setor público, o que foi afastado pela maioria dos ministros do STF, sustentando a decisão nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de decidir como estruturar seu negócio, assim como está na esfera da empresa prestadora de serviço (empregador) a decisão sobre quanto pagar ao empregado terceirizado, levando-se em consideração, por exemplo, suas capacidades econômicas.

Considerando o exposto, o próximo item aborda a teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin, que servirá ao propósito de verificar se a decisão proferida no RE 635.546 é íntegra em relação à jurisprudência do TST e do próprio STF.

### **3 A POSIÇÃO DO TST SOBRE A IGUALDADE SALARIAL EM SEDE DE TERCEIRIZAÇÃO**

Para um exame jurisdicional sobre igualdade salarial no contexto brasileiro,

é necessário compreender a dinâmica do sistema jurídico do país. Apesar de a tese de integridade permear o campo constitucional, caracterizando-se, no Brasil, pela figura do STF, se faz oportuno compreender a dualidade jurídica nacional, em que há a possibilidade de se obter diferentes conclusões a partir de instâncias e tribunais diferentes.

A busca da consistência jurisdicional inicia-se mesmo em instâncias inferiores ao STF, haja vista que a integridade não pode ser observada isoladamente, mas com as considerações subjacentes e os valores que permeiam o sistema jurídico, por isso, após demonstrado o nítido enfoque, em âmbito jurisdicional, do interesse em posicionamentos do mesmo eixo temático por diferentes instâncias, será analisada a posição do TST a respeito.

A luta contra a desigualdade salarial sempre foi uma pauta assente nas relações de trabalho, visto que o tema é abordado em diversos instrumentos internacionais, assim como a ideia da igualdade salarial para trabalho de mesmo valor foi erigida a princípio constitucional, consoante se verifica no art. 7º, inciso XXX, da Constituição. Segundo o TST (BRASIL, 2023), somente no ano de 2022 a equiparação salarial ou a isonomia foi objeto de 36.889 processos ajuizados em todo o país, e, sobre promoção relacionada a diferenças salariais, o total foi de 9.669 processos.

O princípio de que todos devem ter salários iguais, para trabalhos iguais, sem distinção de sexo, nasce com o art. 427 do Tratado de Versalhes, de 1919, sendo que, o art. 41 da Constituição da OIT, do mesmo ano, também previu essa equiparação. Em acréscimo, as Convenções 100 e 111 da OIT preveem, respectivamente, igualdade de remuneração entre homens e mulheres

e a vedação a discriminação no emprego, proibindo distinções, exclusões ou preferências. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no art. XXIII, n. 2, determina que toda pessoa tem direito, sem nenhuma discriminação, a salário igual para um trabalho igual (Martins, 2019, p. 503-504).

Além da Constituição, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em seu art. 5º previu a igualdade salarial entre homens e mulheres, a todo trabalho de igual valor. Segundo Leite (2020, p. 574), o princípio da igualdade salarial surgiu no início do capitalismo como forma de sanar as diferenças existentes para pagamento de serviços iguais prestados por homens e mulheres, além do pagamento aos estrangeiros nas empresas multinacionais.

Por conta da persistência na discrepância salarial entre homens e mulheres, foi editada a Lei n. 14.611/2023, em vigor desde 4 de julho de 2023, garantindo a igualdade salarial e de critérios de remuneração entre trabalhadores e trabalhadoras. Ademais, a normativa estabeleceu salários iguais para o exercício da mesma função, efetiva fiscalização contra práticas discriminatórias e facilitação de processos judiciais.

No TST, a questão relativa à igualdade salarial na conjuntura da terceirização irregular foi pacificada com a publicação da Orientação Jurisprudencial n. 383 da SDI-1, com o entendimento de que a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, todavia, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços,

desde que a igualdade de funções esteja presente. Inclusive, a cadeia de julgamentos que deu base para a edição da OJ 383 começou em 2008, tornando-se Orientação em 2011, quando alcançou solidez na alta Corte trabalhista do país.

Essa questão sempre causou discussões e reflexões, porém, com a manifestação do STF no Tema 383, que acaba por se revestir de decisão política, como será abordado no próximo tópico, a temática foi pacificada. O que fica evidenciado, é que no contexto da terceirização e da igualdade salarial, um determinado grupo social buscou estabelecer, judicialmente, sua hegemonia política num determinado tema, efetivando, assim, suas próprias demandas, seus próprios interesses. E, a Corte Suprema desconsiderou a cadeia jurisprudencial construída pelo TST e manteve seu próprio alinhamento, já exteriorizado em outros julgamentos, conforme apresentado na seção anterior deste artigo. Resta, ademais, buscar uma solução para a circunstância de dois trabalhadores desempenharam a mesma função, lado a lado, o empregado efetivo e o terceirizado, e perceberem direitos diferentes.

### **3.1 O DIREITO COMO INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN E A POSIÇÃO DO TST QUANTO À IGUALDADE SALARIAL NA TERCEIRIZAÇÃO**

Ronald Myles Dworkin deixou um legado em escritos que refletem sobre questões importantes para a filosofia do direito e para a filosofia política contemporânea e enfrentou discussões sobre justiça, democracia, interpretação, verdade e valor, dentre tantos outros assuntos que podem, na atualidade, dialogar com a realidade econômica e social das nações, sem descurar da atuação dos poderes constituídos e de sua relevância para a

construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nessa esteira, compreender o Direito e a forma de aplicação da lei é medida singular, visto que a concretização da norma, a partir do ponto de vista do julgador, por exemplo, pode ser afetada por discricionariedades, subjetivismos nocivos à pessoa humana e ao ordenamento enquanto sistema. Assim, o direito como integridade se apresenta como elemento de equilíbrio, buscando incorporar determinados padrões de integridade e coerência, defendendo, assim, uma prática jurídica como política de desenvolvimento. Contudo, antes de ingressar, propriamente, na teoria mencionada, mostra-se salutar entender o conceito de Direito para este filósofo, o que facilitará compreender sua teoria.

A tese central defendida por Dworkin sobre o que é o Direito está vinculada a uma afirmativa de que o fenômeno jurídico é uma espécie de práxis social, ou seja, é uma prática interpretativa, e só pode ser bem compreendido quando se imputa a ele uma finalidade, um determinado propósito. Assim, ele se afasta do positivismo, isto é, do conceito comum de Direito ligado a um catálogo de regras ou princípios, ou de uma lista de autoridades com seus poderes sobre parte de nossas vidas. Dworkin (1999, p. 492) diz que o Direito:

É uma atitude interpretativa e auto-reflexiva, dirigida à política no mais amplo sentido. É uma atitude contestadora que toma todo cidadão responsável por imaginar quais são os compromissos públicos de sua sociedade com os princípios, e o que tais compromissos exigem em cada nova circunstância. O caráter contestador do direito é confirmado, assim como é reconhecido o papel criativo das decisões privadas, pela retrospectiva da natureza judiciosa das decisões tomadas pelos tribunais, e também pelo pressuposto regulador de que, ainda que os juízes devam sempre ter a última palavra, sua palavra não será a melhor por essa razão. A atitude

do direito é construtiva: sua Finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter.

Se o Direito é produto de uma prática interpretativa, ou seja, se existe um elemento interpretativo que marca esse fenômeno, “não tem como ser visto como uma prática consensual, na qual todos os participantes concordam acerca dos seus elementos fundamentais e de seu propósito central” (Taxi, 2018, p. 33). Na realidade, a prática jurídica é e deverá ser palco de divergências, da busca de confluência entre distintas concepções objetivando se determinar o propósito e as exigências concretas dessa prática. O que deve ficar em perspectiva é que o Direito, dentro da teoria de Dworkin, é um conceito interpretativo, e dependerá, deste modo, da postura daqueles que têm a missão de interpretá-lo.

Ocorre que, é a “inevitabilidade” (Taxi, 2018, p. 35) das divergências que pode direcionar o intérprete para variados caminhos, levando-o para a estrada da discricionariedade, ou até para subjetivismos. É por isso que Leite e Dias (2016, p. 157) apregoam que o juiz, ao julgar casos difíceis, sempre estará vinculado à norma jurídica, não havendo espaço para discricionariedade; e, essa vinculação decorre do fato de que, quando o caso controverso não for abarcado por uma regra jurídica, o magistrado, por meio de um método de interpretação construtiva, deve encontrar e ponderar quais princípios jurídicos podem ser aplicados ao caso. Em outros termos, para

Dworkin, e como regra, os argumentos de políticas não podem servir de fundamento para decisão judicial.

[...] dizemos que a lei é uma coisa, e que outra bem diferente é o que os juízes farão com relação a ela; isso explica, parece-me, a atração imediata que exerce o lema positivista. Mas equivale a um grande exagero insistir, como o fizeram os positivistas, em que as teorias sobre os fundamentos do direito não podem, absolutamente, ser políticas, que devem deixar totalmente sem resposta a questão do modo como os juízes decidem os casos reais. Pois uma teoria sobre os fundamentos que, em si mesma, não assume nenhuma posição relativa à utilização da força do direito deve ainda assim ser política num sentido mais geral e difuso (Dworkin, 1999, p. 138).

Por isso, como se verá mais diante, a proposta de Dworkin compreenderá um esforço para superar duas tradições opostas, quais seja, o convencionalismo, alicerçado no positivismo jurídico, e o pragmatismo, com base no realismo jurídico, através da assertiva de se alcançar uma resposta correta nos casos judiciais e, em contraposição, negar a existência de espaço para a discricionariedade na prolação de decisões judiciais, tanto quanto o uso de decisões políticas.

O filósofo até reconhece que o Supremo Tribunal deverá tomar decisões políticas importantes, todavia, a questão é que motivos, nas suas mãos, são bons motivos para fazê-lo. O ideal seria que os tribunais adotassem decisões de princípio, não de política, isto é, decisões sobre que direitos as pessoas têm sob nosso sistema constitucional, não decisões sobre como se promove melhor o bem-estar geral, e que deve tomar essas decisões elaborando e aplicando a teoria substantiva da representação, extraída do princípio básico de que o governo deve tratar as pessoas como iguais (Dworkin, 2001, p. 101).

Dentro dessas problemáticas, Dworkin (1999, p. 112-113) alerta que “O direito não pode florescer como um empreendimento interpretativo em qualquer comunidade, a menos que haja suficiente consenso inicial sobre quais práticas são práticas jurídicas [...]”, visto que sua função seria “apresentar o conjunto da jurisdição em sua melhor luz”. A reflexão proposta é no sentido de que a condição de cidadão em uma sociedade acarreta aos indivíduos um determinado grau de obrigações ligadas ao papel que desempenham no corpo social, por isso Bustamante (2018, p. 124) afirma que “uma comunidade fundada em princípios comuns de justiça terá condições de se legitimar caso ela aceite o ideal político da integridade”.

Diz o autor que as responsabilidades que uma verdadeira comunidade mobiliza são especiais e individualizadas, e revelam um abrangente interesse mútuo que se ajusta a uma concepção plausível de igual interesse. E continua, para insistir em que as pessoas são membros de uma comunidade política genuína apenas quando aceitam que seus destinos estão fortemente ligados da seguinte maneira, qual seja, aceitam que são governadas por princípios comuns, e não apenas por regras criadas por um acordo político (Dworkin, 1999, p. 243/254).

É relevante frisar, segundo Bustamante (2018, p. 115), que o objetivo principal do Direito para Dworkin é justificar a coerção estatal, e ele acredita que essa tarefa só é possível em uma comunidade que reconheça obrigações recíprocas de cunho associativo entre os seus membros, que possuem igual status e são merecedores de igual respeito e consideração pela comunidade política personificada e por cada cidadão que integre essa comunidade. E, é desse conjunto de obrigações associativas que Dworkin pretende derivar o valor político

da integridade, de onde advém a tese do Direito como Integridade, “teoria normativa a ser adotada em todo Estado liberal e democrático de Direito” (Coelho; Matos; Bustamante, 2018, p. 08).

Pois bem, especificamente sobre a teoria do Direito como Integridade ou Interpretativismo Jurídico, a mesma foi desenvolvida na obra “O império do Direito”, de 1986, sendo apresentada esquematicamente no capítulo III, quando foi descrita ao lado do Pragmatismo e do Convencionalismo jurídico, mas, sua ideia foi desenvolvida no capítulo VII, intitulado *Integridade no Direito*. Ressalte-se, de imediato, que ao desenvolver a tese do Direito como Integridade Dworkin quer superar duas outras concepções de Direito.

Dworkin (1999, p. 272-273) faz críticas ao Pragmatismo e ao Convencionalismo. Diz que o convencionalismo exige que os juizes estudem os repertórios jurídicos e os registros parlamentares para descobrir que decisões foram tomadas pelas instituições às quais convencionalmente se atribui poder legislativo. Já o pragmatismo exige que os juizes pensem de modo instrumental sobre as melhores regras para o futuro. Esse exercício pode pedir a interpretação de alguma coisa que extrapola a matéria jurídica: um pragmático utilitarista talvez precise preocupar-se com a melhor maneira de entender a ideia de bem-estar comunitário, por exemplo. Uma vez mais, porém, um juiz que aceite o pragmatismo não mais poderá interpretar a prática jurídica em sua totalidade.

Deste modo, o direito como integridade nega que as manifestações do Direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Por isso, como afirma Macedo

Junior (2018, p. 139), a tese *dworkiniana* combina as duas dimensões, isto é, o olhar para frente e o olhar para trás, interpretando a prática jurídica contemporânea como uma narrativa política em processo de desenvolvimento. Não à toa, Dworkin (1999, p. 271-272) apresenta o significado e o papel da integridade no Direito, dizendo que:

O princípio judiciário de integridade instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor - a comunidade personificada -, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade.

Desta forma, a ideia é que com a integridade as proposições jurídicas serão verdadeiras se constarem, ou se derivarem, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade. Em outros termos, como apregoa Macedo Junior (2018, p. 140), a integridade em Dworkin se revela como método a oferecer a melhor interpretação reconstrutiva das práticas jurídicas de uma determinada comunidade.

Fica nítido que em Dworkin o Direito e a interpretação estão conectados, visto que se aquele é investigado, é examinado pela moral e pela política, caberá ao intérprete realizar uma atitude interpretativa, contestadora, tendo por base valores como justiça, equidade, devido processo adjetivo. Por isso Dworkin (1999, p. 120) atesta que:

[...] direitos e responsabilidades decorrem de decisões anteriores e, por isso, têm valor legal, não só quando estão explícitos nessas decisões, mas também quando procedem dos princípios de moral pessoal e política que as decisões explícitas pressupõem a título de justificativa.

A integridade, enquanto valor político decorrente de obrigações associativas em comunidade, pode ser decomposta em dois princípios: um princípio legislativo, que vai exigir dos legisladores esforço para tornar o conjunto total de leis moralmente coerente; e, um princípio de aplicação do direito, que exigirá das autoridades que aplicam a lei que entendam o direito, em suas interpretações construtivas, de maneira moralmente coerente. Sendo que, essa coerência não é apenas no campo formal, exige-se uma consistência em termos de princípio, eis que a integridade demanda que os juízes identifiquem os direitos e deveres legais, até onde for possível, “a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor - a comunidade personificada -, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade” (Dworkin, 1999, p. 271-272).

Relevante pontuar que a integridade defendida por Dworkin será satisfeita quando os magistrados observarem um critério de coerência, assumindo que o Direito deve ser produzido com lógica, considerando que ele se traduz em uma estrutura “coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo” (Gadelha; Klein; Fabriz, 2022, p. 63-68), sendo que essas diretivas devem ser cumpridas por juízes e tribunais, pois, deste modo, se construirá a comunidade de princípios.

A comunidade de princípios, diz Bustamante (2018, p. 125-126), foi estabelecida por Dworkin para explicar a importância do valor político da integridade e, com isso, demonstrar como essa comunidade pode reivindicar legitimidade para as decisões políticas que ela pretende impor aos seus cidadãos. A ideia é que a condição de cidadão de uma comunidade impõe aos indivíduos um certo grau de obrigações ligadas ao papel que desempenham, ou seja,

responsabilidades agregadas à condição de pertencimento a algum grupo social. Nestas obrigações está a de obedecer ao Direito. Logo, é possível fundamentar o valor da integridade nas responsabilidades que os membros da comunidade jurídica têm quando eles se enxergam segundo o valor da fraternidade e assumem como suas as obrigações associativas que derivam do vínculo comunitário com os seus concidadãos.

Em complemento, Coutinho (2018, p. 22-23) defende que na comunidade de princípios existe um sentimento coletivo de responsabilidade e comprometimento. Nesta comunidade, os cidadãos encaram as responsabilidades da comunidade como pessoais, desprezam o sentimento egoísta ao resolver um conflito. Os membros partilham uma compreensão comum de princípios que informam a justiça, a equidade e o devido processo legal e que suas obrigações uns com os outros, fixadas ou não em regras explícitas, derivam na verdade destes princípios e sua aplicação conjunta e coerente às várias possíveis situações.

Dworkin avança, então, para sustentar que uma comunidade de princípios explicaria e justificaria as obrigações associativas de modo mais adequado, porque as mostraria como especiais, gerais, pessoais e conectadas a um igual interesse por cada membro mesmo ali onde os interesses ou as regras pudessem ditar de modo diverso. Por conseguinte, apenas o modelo de princípios, a comunidade de princípios, conseguiria explicar e justificar as obrigações associativas em todos os aspectos que Dworkin fixou (Coutinho, 2018, p. 23).

Logo, como as obrigações associativas exigem, como explicação e justificação, a comunidade de princípios; e esta, por sua vez, exige, para legitimidade de suas decisões, a virtude da integridade

enquanto aplicação coerente do mesmo conjunto de princípios. Como o direito como integridade é a única concepção pós-interpretativa do direito que realiza esta virtude, ele é, assim, a única concepção interpretativa adequada para uma comunidade de princípios. Este é o argumento definitivo em favor do direito como integridade (Ferreira; Ferreira, 2022, p. 185).

Como se verá, a tese *dworkiniana* oferece um critério para a determinação do valor de verdade das proposições jurídicas por meio de um método que oferece a melhor interpretação reconstrutiva das práticas jurídicas de uma determinada comunidade. E isso decorre do fato de que o conhecimento histórico das práticas jurídicas é essencial para a correta compreensão do direito como integridade. Assim, como consigna Macedo Junior (2018, p. 141), “O direito, para Dworkin, possui uma fonte social”, e o direito como integridade busca os princípios que melhor justificam as práticas do passado, busca encontrar os princípios que melhor organizam a prática de uma forma atraente e honorável. Sendo que, para a melhor compreensão de sua tese, Dworkin apresenta duas metáforas, que são: juiz Hércules e o romance em cadeia.

Dworkin criou um juiz imaginário, “Hércules”, cuja missão é emitir juízos e lidar com tensões ao decidir um grande número de casos difíceis. A resposta correta, compatível com o anseio das partes litigantes e com a própria teoria dos princípios, será buscada por essa figura, com capacidade de desenvolver a resposta que produzirá ressonância com a intenção do legislador e com os princípios jurídicos (Costa, 2011, p. 101). O filósofo (Dworkin, 2017, p. 165) acentua que:

[...] eu inventei um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas, a quem chamarei de Hércules.

Eu suponho que Hércules seja juiz de alguma jurisdição norte-americana representativa. Considero que ele aceita as principais regras não controversas que constituem e regem o direito em sua jurisdição. Em outras palavras, ele aceita que as leis têm o poder geral de criar e extinguir direitos jurídicos, e que os juízes têm o dever geral de seguir as decisões anteriores de seu tribunal ou dos tribunais superiores cujo fundamento racional (*rationale*), como dizem os juristas, aplica-se ao caso em juízo.

A atuação do juiz Hércules, segundo os escritos de Dworkin, respeita a integridade do direito e, por isso, direciona seus julgados no sentido de observar aquilo que foi decidido no passado, interpretando essas decisões com o propósito de construir uma teoria política suficiente e abrangente, capaz de justificar a prática jurídica como um todo, de forma coerente, consoante as diretivas *principiológicas*. Inclusive, como diz Dworkin (1999, p. 300), “Suas opiniões sobre a adequação se irradiam a partir do caso que tem diante de si em uma série de círculos concêntricos”, e, deste modo, acaba estabelecendo uma teoria do direito com capacidade de incluir a legislação, os precedentes, a constituição, enfim, desenvolvendo solidez à ideia da unidade do Direito.

Por outro lado, o juiz Hércules deverá formar a sua opinião sobre o caso, e, durante esta missão, deverá atuar como um romancista em cadeia, encontrando um jeito coerente de conectar os temas e personagens que construíram algum entendimento pretérito. É neste ponto que exsurge o intitulado romance em cadeia. Essa metáfora é um expediente utilizado por Dworkin e que significa que um grupo de pessoas devem, em sequência, continuar a escrita do ponto em que o seu co-escritor e antecessor parou. O grupo, como diz Macedo Junior (2018, p. 143) deve escrever o melhor romance possível, como se fosse obra de um só

autor, visto que deve atender às exigências e à unidade, à coerência e à harmonia das obras de arte feitas pelos grandes artistas.

Ora, considerando que o direito como integridade exige dos julgadores a observância da premissa metodológica de que o direito é estruturado por um conjunto coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo, e que devem ser aplicados nos novos casos que se lhes apresentem, de tal modo que a situação de cada pessoa seja justa e equitativa segundo as mesmas normas. Esse estilo de deliberação judicial respeita a ambição que a integridade assume, a ambição de ser uma comunidade de princípios.

Obviamente que diante de desacordos aparentemente insuperáveis uma comunidade pode assumir compromissos que levam a uma solução diferente daquela desejada pelos diferentes grupos, inclusive, a própria integridade pode exigir que a sociedade aceite normas e decisões que não são consideradas legítimas, mas, é possível exigir de cada integrante da comunidade e de cada oficial a atitude moralmente responsável de buscar a integridade em cada argumento ou pronunciamento público sobre os direitos e deveres que vigoram em sociedade, notadamente, na seara dos direitos fundamentais.

## 4 CONCLUSÃO

A partir da análise da decisão proferida pelo STF no RE 635.546, que fixou tese ao Tema 383, constata-se, à luz do direito como integridade de Ronald Dworkin, que a inexistência de equiparação salarial entre terceirizados e empregados de empresa pública tomadora de serviços é íntegra em relação à jurisprudência do próprio STF, e diametralmente oposta à cadeia jurisprudencial construída pelo TST.

Na prática, o STF adotou posicionamento no sentido de que o Direito do trabalho e o Sistema sindical precisam se adequar às transformações do mercado de trabalho e da sociedade, e a terceirização, enquanto estratégia empresarial, se revela mecanismo essencial para a preservação de postos de trabalho e atendimento das demandas dos cidadãos, estando assegurada pelos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. Inclusive, segundo a Corte, esse modelo de produção específico não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários.

A postura do STF, diferente do TST, foi privilegiar os valores relativos à liberdade econômica, ou seja, deixando incidir o princípio constitucional da livre iniciativa e ignorando outro princípio constitucional, inserto no mesmo inciso IV do art. 1º, da Constituição, qual seja, o valor social do trabalho. Ainda que se defenda que o STF ressaltou, expressamente, na ADPF 324 alguns direitos do chamado patamar civilizatório mínimo trabalhista, a exemplo de treinamentos, material e normas de segurança e saúde no trabalho, é fato que tal ressalva não afasta a controvertida situação em que dois trabalhadores, exercendo a mesma função, com as mesmas exigências de produtividade, percebiam salários diferenciados.

Destarte, da análise das decisões do STF, especialmente no RE 635.546, visualiza-se a prolação de decisões que objetivam consolidar uma determinada hegemonia, de um determinado grupo social, reafirmando seus interesses, o que, em nosso sentir, a despeito de ser um juízo perfunctório, se revela decisões políticas, e não decisões técnicas. E, é exatamente por conta deste aspecto, que a tese do Direito como Integridade revela sua importância

para a aplicação do Direito, posto que orienta argumentos e pronunciamentos públicos referentes a direitos e deveres que vigoram em sociedade, bem como permite avaliar a legitimidade de nossas instituições, e mais, determinam as obrigações políticas que os cidadãos possuem enquanto membros de uma comunidade de princípios, que deve buscar, em suas ações, a realização da justiça social e a proteção da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.611, de 03 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14611.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14611.htm). Acesso em: 14 jul. 2023.

BUSTAMANTE, Thomas. A integridade e os fundamentos da comunidade política: uma análise do capítulo 6 de Law's Empire. In: COELHO, André; MATOS, Saulo de; BUSTAMANTE, Thomas (Orgs.). **Interpretando o império do direito**: ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 115-136.

COELHO, André; MATOS, Saulo de; BUSTAMANTE, Thomas. Introdução: trinta anos de Law's Empire. In: COELHO, André; MATOS, Saulo de; BUSTAMANTE, Thomas (Orgs.). **Interpretando o império do direito**: ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 1-10.

COSTA, Carlos Henrique Generoso. A interpretação em Ronald Dworkin. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XV, n. 55, p. 93-104, out./dez. 2011. Disponível em: <https://revista-cej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1504/1527>. Acesso em: 10 jul. 2023.

COUTINHO, Elvio Ibsen Barreto de Souza. **O direito, a integridade e a jurisdição Constitucional: análise do aborto segundo as propostas de Ronald Dworkin e de John Finnis**. Mestrado em Direito Constitucional (Instituto Brasiliense de Direito Público). 87 f. Brasília, 2018. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2925/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_%20ELVIO%20IBSEN%20BARRETO%20DE%20SOUZA%20COUTINHO\\_MESTRADO%20EM%20DIREITO\\_2018.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2925/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_%20ELVIO%20IBSEN%20BARRETO%20DE%20SOUZA%20COUTINHO_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2018.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FERREIRA, Vanessa Rocha. Precedentes judiciais, direito como integridade e a atuação do magistrado. **Revista Jurídica do Cesupa**, v.3, n. 2, 2022. Disponível em: <http://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/73/44> Acesso em: 14 jul. 2023.

GADELHA, Graziella Maria Deprá Bittencourt; KLEIN, Lara Carrera Arrabal; FABRIZ, Daury César. Limites constitucionais do direito ao silêncio: interpretação do Supremo Tribunal Federal com aproximações à doutrina do direito como integridade de Ronald Dworkin. **Revista CNJ**, v. 6, n.1, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/304/153>. Acesso em: 13 jul. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LEITE, Geraldo Neves; DIAS, Jean Carlos. A decisão judicial nos casos difíceis: uma análise a partir do debate entre Dworkin e Posner. **Teorias do Direito e Realismo Jurídico**, Curitiba, v. 2, n. 2. Jul./dez., 2016, p. 149-169. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito/article/view/1586/2047> Acesso em: 06 jul. 2023.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **A integridade no direito e os protocolos de Hé-**

**cules**: Comentário a Integridade no Direito. *In*: COELHO, André; MATOS, Saulo de; BUSTAMANTE, Thomas (Orgs.). **Interpretando o império do direito**: ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 137-171.

MARTINEZ, Luciano. A terceirização na reforma trabalhista de 2017. *In*: TUPINAMBÁ, Carolina; GOMES, Fábio Rodrigues (Coords.). **A reforma trabalhista**: o impacto nas relações de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 331-358.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TAXI, Ricardo Araujo Dib. Conceitos interpretativos. *In*: COELHO, André; MATOS, Saulo de; BUSTAMANTE, Thomas (Orgs.). **Interpretando o império do direito**: ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 33-49.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 324**. Plenário. Repercussão geral – Tema 725. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator do último incidente: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 30 ago. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4620584> Acesso em: 04 jul. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 635546**. Plenário. Repercussão geral – Tema 383. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado: 29 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4032750> Acesso em: 03 jul. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 760.931**. Plenário. Repercussão geral – Tema 246. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Relator do último incidente: Min. Luiz Fux. Julgamento: 30 março 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4434203> Acesso em: 03 jul. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 958.252**. Plenário. Repercussão geral – Tema 725. Relator: Min. Luiz Fux. Relator do último incidente: Min. Luiz Fux (RE-ED-terceiros-ED-segundos). Julgamento: 30 ago. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/deta->

[lhe.asp?incidente=4952236](#) Acesso em: 04 jul. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3 REGIÃO. **Ata de audiência (1º grau de jurisdição)**: Processo nº 01262-2006-114-03-00-0. 35ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, MG, 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753583456&prcID=4032750#>. Acesso em: 9 jul. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Lei da Igualdade Salarial: homens e mulheres na mesma função devem receber a mesma remuneração. **Notícias do TST**, 10 jul.

2023. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/web/guest/-/lei-da-igualdade-salarial-homens-e-mulheres-na-mesma-fun%C3%A7%C3%A3o-devem-receber-a-mesma-remunera%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 16 jul. 2023.

VILLELA, Fábio Goulart. A terceirização na reforma trabalhista: a “legalização” da intermediação de mão de obra. *In*: TUPI-NAMBÁ, Carolina; GOMES, Fábio Rodrigues (Coords.). **A reforma trabalhista: o impacto nas relações de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 147-160.

### **Jean Carlos Dias**

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal do Pará. Professor do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogado.

### **Karen Dayana Pereira Peixoto**

Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Pós-Graduada em Direito Constitucional pela PUC-SP. Advogada.



---

## ARTIGOS

### CALOR, SECA, FOGO E FUMAÇA: DESASTRES CLIMÁTICOS E A PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS NO BRASIL

#### HEAT, DROUGHT, FIRE, AND SMOKE: CLIMATE DISASTERS AND THE PROTECTION OF VULNERABLE POPULATION IN BRAZIL

*Giovana Mira de Espindola*

**Resumo:** Qual o papel do Poder Judiciário no enfrentamento das mudanças climáticas e na proteção de populações vulneráveis no Brasil? Desastres climáticos, como ondas de calor extremo, secas persistentes e incêndios florestais, estão interconectados e são intensificados por crises ambientais globais, como mudanças climáticas, perda de biodiversidade e poluição e degradação de ecossistemas. Este artigo examina o papel do Poder Judiciário na proteção de populações vulneráveis diante dos desastres climáticos de temperatura, como ondas de calor, secas e incêndios florestais. O texto explora como esses eventos, intensificados pelas mudanças climáticas globais, afetam desproporcionalmente grupos marginalizados no Brasil, exacerbando desigualdades socioeconômicas e ambientais. Ao longo do artigo, abordaram-se os principais desafios enfrentados pelas políticas públicas de adaptação e contingência climática no país e analisou-se a crescente relevância do Judiciário na implementação de processos estruturais e na exigência de ações governamentais para reduzir os impactos desses desastres.

**Palavras-chave:** Mudanças climáticas. Desastres climáticos. Contingência climática.

**Abstract:** What is the role of the Judiciary in addressing climate change and protecting vulnerable population in Brazil? Climate-related disasters, such as extreme heatwaves, persistent droughts, and wildfires, are interconnected and intensified by global environmental crises, including climate change, biodiversity loss, and ecosystem degradation. This article examines the role of the Judiciary in protecting vulnerable populations from climate disasters, such as heatwaves, droughts, and wildfires. It explores how these events, exacerbated by global climate change, disproportionately affect marginalized groups in Brazil, highlighting existing socio-economic and environmental inequalities. Throughout the article, the critical challenges public policies face on climate adaptation and contingency in the country are discussed, along with an analysis of the Judiciary's increasing role in implementing structural processes and demanding governmental actions to reduce the impacts of these disasters.

**Keywords:** Climate Change. Climate disasters. . Climate contingency.

## 1 INTRODUÇÃO

Os impactos das mudanças climáticas globais estão se tornando cada vez mais evidentes em diferentes partes do mundo, afetando milhões de pessoas, independentemente de suas localizações geográficas ou características ambientais locais. Eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas prolongadas e incêndios florestais, têm se intensificado, tornando-se também mais frequentes, conforme demonstrado no *Relatório de Síntese do Sexto Ciclo de Avaliação (AR6)*, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2022). Esses eventos expõem a vulnerabilidade das populações humanas e destacam as lacunas das políticas públicas de mitigação e adaptação (Mora *et al.*, 2017; Zaitchik *et al.*, 2006). Além disso, danos imediatos, como mortalidade e problemas de saúde agudos, temperaturas elevadas, tempo seco e poluição, agravam condições crônicas, como doenças cardiovasculares e respiratórias, e aprofundam desigualdades socioambientais existentes (Anderson *et al.*, 2011).

Na América Latina, os eventos climáticos extremos de temperatura<sup>1</sup> têm gerado significativos impactos sociais, econômicos e ambientais, expondo as particularidades e os desafios regionais. Estudos recentes indicam que ondas de calor extremo aumentam a mortalidade e a morbidade, especialmente entre grupos vulneráveis, como idosos, crianças e indivíduos com condições de saúde preexistentes (Bell *et al.*, 2008; Kephart *et al.*, 2022). A exposição prolongada ao calor aumenta o número de hospitalizações por

doenças respiratórias e cardiovasculares e agrava problemas de saúde mental, como ansiedade e depressão (Aghamohammadi *et al.*, 2022; Hansen *et al.*, 2008).

Economicamente, a recorrência de ondas de calor, secas prolongadas e incêndios florestais compromete a produtividade agrícola, reduzindo a produção de culturas sensíveis ao calor e ameaçando a segurança alimentar. O estresse térmico também afeta a produtividade do trabalho, especialmente em setores que dependem de atividades externas, como a construção civil e a agricultura (Orlov *et al.*, 2020). Além disso, do ponto de vista ecológico, essas condições alteram ecossistemas, afetando a biodiversidade e os ciclos hidrológicos, o que repercute na disponibilidade de água e na conservação ambiental (Lenton *et al.*, 2023).

Em termos de cenários futuros para a América Latina, as projeções variam consideravelmente entre as regiões, refletindo a diversidade climática e socioeconômica do continente. Pesquisas recentes indicam que, com o avanço das mudanças climáticas, a frequência, intensidade e duração de eventos extremos de temperatura aumentarão substancialmente. Modelos climáticos sugerem que áreas, como o Nordeste do Brasil, partes da Amazônia e o centro da Argentina serão particularmente afetadas (Avila-Diaz *et al.*, 2023; Leal Filho, 2018; Marengo *et al.*, 2009; Sparacino *et al.*, 2021). O aumento das temperaturas médias e extremas resultará em um número crescente de dias com temperaturas acima de 35°C,

---

<sup>1</sup> De acordo com o (IPCC, 2022), eventos climáticos extremos de temperatura são caracterizados por variações significativas em relação às condições climáticas médias ou normais de uma região específica. Esses eventos incluem ondas de calor, que se manifestam como períodos prolongados de temperaturas excepcionalmente elevadas em comparação às médias históricas locais. Com o intuito exclusivo de aprofundar a análise dos impactos sobre populações vulneráveis, este artigo também inclui, nesse contexto, as secas recorrentes e os incêndios florestais, bem como a dispersão da fumaça gerada por esses incêndios, como exemplos de eventos climáticos extremos associados a essa mesma categoria.

ameaçando a saúde pública, a economia e os ecossistemas.

No semiárido nordestino, as mudanças nos padrões de precipitação devem agravar os desafios históricos enfrentados pela população local, que já lida com a escassez hídrica e a degradação do meio ambiente (Brito *et al.*, 2023). Na Amazônia, o aumento das temperaturas, associado ao desflorestamento, pode acelerar a savanização da floresta, afetando drasticamente a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos (Alves Oliveira *et al.*, 2021). No sul da América Latina, em países, como Argentina e Chile, ondas de calor e secas prolongadas prejudicarão a produção agrícola, especialmente de culturas sensíveis ao calor, como trigo e milho, além de elevar o risco de incêndios florestais, como observado nos últimos anos (Guo *et al.*, 2022; Hartinger *et al.*, 2024).

No contexto urbano brasileiro, megacidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, já enfrentam problemas relacionados às ilhas de calor, fenômeno em que áreas metropolitanas registram temperaturas substancialmente mais altas do que suas áreas rurais adjacentes (Rivera *et al.*, 2023). Esse efeito é intensificado devido à alta densidade de construções, à pavimentação extensa, à falta de cobertura vegetal, às emissões de calor por veículos e indústrias e a uma configuração urbana que dificulta a dispersão do calor (Piracha *et al.*, 2022; Yadav *et al.*, 2023).

A insuficiência das atuais medidas de adaptação aos impactos dos eventos climáticos extremos de temperatura revela lacunas preocupantes na preparação e na contingência dos sistemas de alerta, saúde pública e infraestrutura urbana, todos essenciais para minimizar os efeitos

desses desastres sobre as populações mais vulneráveis.

Diante disso, o presente artigo propõe debater o papel do Poder Judiciário no enfrentamento das mudanças climáticas e na proteção dessas populações no Brasil.

Para essa análise, inicialmente, apresenta-se uma contextualização interdisciplinar do conhecimento científico relacionado às mudanças climáticas, com destaque para os principais marcos regulatórios sobre a temática.

Em seguida, o segundo tópico explora os principais impactos dos eventos climáticos extremos de temperatura sobre as populações vulneráveis.

O terceiro tópico aprofunda a discussão sobre os desafios enfrentados pelas políticas públicas implementadas no Brasil, comparando-as com estratégias adotadas em outros países com desafios semelhantes.

Por fim, o quarto tópico analisa a atuação do Poder Judiciário, avaliando seu papel e suas contribuições na proteção das populações em situação de risco diante das mudanças climáticas.

## 2 OS DESAFIOS JURÍDICOS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Na década de 1980, com o estabelecimento de um novo período planetário chamado antropoceno, consolida-se a noção do ser humano como o mais novo e principal agente de mudança do sistema terrestre<sup>2</sup>. A partir da Revolução Industrial, a humanidade passa a intervir globalmente e de forma significativa nos processos biofísicos da Terra, gerando modificações no clima global, principalmente em decorrência do aumento da concentração de gases

<sup>2</sup> Tradução livre do termo *earth system* refere-se à integração das interações mútuas que ocorrem entre a atmosfera, a biosfera, a criosfera, a hidrosfera e a camada superior da litosfera. Essa visão sistêmica da Terra é amplamente utilizada pelos modelos computacionais preditivos de mudanças climáticas.

de efeito estufa (GEE) (Folke *et al.*, 2021; Steffen *et al.*, 2011; Steffen *et al.*, 2015).

De fato, o conhecimento científico internacional sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas globais é comumente analisado segundo as metas e os impactos das ações humanas no sistema terrestre e o retorno dessas ações na própria sociedade. Richardson *et al.* (2023), por exemplo, estabelecem limites operacionais seguros para a humanidade em relação aos principais processos biofísicos da Terra, avaliando o grau de comprometimento da capacidade de autorregulação e resposta desses processos.

Há ainda alertas científicos, como os do IPCC e da Plataforma Intergovernamental Científico-Política sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) (Kanitkar *et al.*, 2024; Ruckelshaus *et al.*, 2020). Entre os diversos aspectos ressaltados por essas instituições intergovernamentais, destaca-se que o aumento da temperatura média global está ocorrendo a uma taxa sem precedentes, com a temperatura média global já 1,1°C acima dos níveis pré-industriais. Esse aumento tem impactos diretos e preocupantes, incluindo eventos climáticos extremos mais frequentes e severos, como ondas de calor, secas, inundações e ciclones.

O *Relatório Síntese do Sexto Ciclo de Avaliação* (IPCC, 2022), em particular, também aponta sobre a crescente acidificação dos oceanos e a elevação do nível do mar, que ameaçam os ecossistemas marinhos e costeiros e a segurança alimentar e hídrica de milhões de pessoas. O relatório sublinha a urgência de ações imediatas e ambiciosas para reduzir drasticamente as emissões de gases de efeito estufa, indicando que muitos dos efeitos das mudanças climáticas são irreversíveis a longo prazo. Além disso, destaca a necessidade de

adaptação e contingência, especialmente para as comunidades mais vulneráveis, que já estão sofrendo os impactos mais severos das mudanças climáticas (Kikstra *et al.*, 2022).

Nesse contexto, a crise climática e as ações necessárias para enfrentá-la suscitam questões de grande importância para o interesse público. O debate, antes liderado principalmente por movimentos ambientalistas, hoje envolve praticamente todos os atores sociais.

Consequentemente, as mudanças climáticas têm provocado uma mobilização política e institucional, acompanhando o avanço do conhecimento científico sobre o tema. Dessa forma, a distribuição dos impactos do aumento da temperatura média global, bem como os esforços para combatê-lo, vem sendo cada vez mais discutida no âmbito jurídico, tanto em termos de regulamentações para mitigação quanto para adaptação a esses impactos (McDonald *et al.*, 2021).

As dificuldades de alcançar consenso e progresso na cooperação internacional se somam ao fato de que as causas das mudanças climáticas derivadas das emissões de gases de efeito estufa são descentralizadas e, portanto, passíveis de regulamentação em diferentes esferas. Além disso, é desafiador conceber perspectivas teórico-metodológicas amplas e consensuais o suficiente para se chegar a uma articulação política efetiva. A conciliação de posições científicas e jurídicas no campo da crise climática é complexa devido às incertezas que envolvem a própria extensão da crise (Alves, 2014; Hulme, 2009).

É importante notar que os impactos das mudanças climáticas, de forma geral, são abordados de duas maneiras principais: a mitigação das mudanças climáticas e a adaptação a elas.

No âmbito das ações de mitigação das mudanças climáticas, busca-se, em resumo, a redução das emissões de gases de efeito estufa e o aumento da capacidade de sequestro de carbono.

Em escala internacional, o Protocolo de Kyoto, firmado em 1997, representou o maior esforço conjunto de política internacional para o controle das emissões globais (Gupta, 2010; Rosen, 2015).

Kyoto formalizou, pela primeira vez, o compromisso de redução de emissões de GEE dos países desenvolvidos, incluídos no chamado Anexo I. O ano-base instituído foi 1990, e as nações deveriam, durante o período de 2008 a 2012, reduzir suas emissões em uma média de 5,2% em relação ao ano de referência.

Nos termos deste documento, os países em desenvolvimento, classificados como Partes do Não Anexo I<sup>3</sup>, não tinham metas obrigatórias de redução de GEE, mas deveriam relatar suas ações de mitigação de forma geral (Dubois *et al.*, 2016).

Após Kyoto, as Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), na COP-15 em 2009, acordaram sobre a necessidade de ampliar o financiamento aos países em desenvolvimento para reduzir as emissões de GEE provenientes do desflorestamento. Nessa reunião, os países discutiram novas obrigações de redução de gases do efeito estufa a serem assumidas até 2020 (Schmidt, 2011).

Ainda na COP-15, o Brasil se comprometeu a reduzir suas emissões de GEE decorrentes do desflorestamento na Amazônia em até 80% até 2020, tendo como base a taxa média de desflorestamento entre 1995 e 2005.

Destaca-se, mais recentemente, o Acordo de Paris, vigente desde 4 de

novembro de 2016 e ratificado pelo Brasil em 21 de setembro de 2016, que é considerado o instrumento internacional mais relevante atualmente para o tema das emissões globais de GEE (Wegener, 2020).

Em Paris, os países membros comprometeram-se a limitar o aumento da temperatura global média a menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais, com esforços para limitar o aumento a 1,5°C, reconhecendo a necessidade de definir caminhos para a redução das emissões de GEE e para o desenvolvimento climático resiliente (Souza *et al.*, 2017). Como definido no preâmbulo desse marco, a comunidade internacional reconhece a necessidade de uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente do clima, com base no melhor conhecimento científico disponível (Roelfsema *et al.*, 2020).

Nomeadamente, o Brasil é parte dos principais tratados internacionais em matéria climática concluídos pela ONU. Muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil já havia ratificado vários tratados internacionais de mitigação das mudanças climáticas. O reflexo da proteção internacional em matéria climática no âmbito interno resultou, a partir da COP-15, na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que estabelece o comprometimento nacional voluntário à adoção de ações de mitigação das emissões de GEE, com reduções entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas (Menin, 2018; Safatle, 2016; Viglio *et al.*, 2019).

Contudo, apesar das iniciativas, como a PNMC e os compromissos assumidos

<sup>3</sup> Países como o Brasil e a Indonésia são incluídos no rol dos Estados com perfil de emissões de GEE oriundas, essencialmente, das mudanças de uso e cobertura da terra, especialmente o desflorestamento.

no Acordo de Paris, a efetividade das políticas de mitigação no Brasil tem sido limitada. Dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) indicam que, embora tenha havido uma redução nas emissões durante a década de 2000, essa tendência não se manteve, resultando em novos picos na última década (Observatório do Clima, 2021).

Em 2019, as emissões totais do Brasil alcançaram aproximadamente 2,17 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, impulsionadas principalmente pelo aumento do desflorestamento na Amazônia.

A persistente alta nas taxas de desflorestamento em biomas estratégicos, a expansão agrícola em outros biomas e a controvérsia dos investimentos em energias ditas renováveis e tecnologias limpas por meio da transição energética destacam a baixa efetividade das políticas de mitigação no Brasil e os desafios jurídicos da crise climática (Gatti *et al.*, 2023).

Em termos de ações e estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), publicado em 2016, e a Política Nacional de Defesa Civil (Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012) são pilares fundamentais da base regulatória e estratégica do país.

O PNA, como parte integrante da PNMC, estabelece um conjunto abrangente de diretrizes e ações que visam aumentar a resiliência do país diante dos impactos climáticos. Ele identifica setores prioritários e define estratégias específicas para cada um deles, incluindo agricultura, recursos hídricos, saúde, biodiversidade, zonas costeiras e infraestrutura (Nusdeo *et al.*, 2023; Obermaier *et al.*, 2013).

Ademais, o PNA promove a integração de políticas públicas

setoriais, incentivando a cooperação entre as diferentes esferas do governo e setores da sociedade, o que é crucial para enfrentar os desafios climáticos de forma coordenada e eficaz. Entre seus mecanismos operacionais estão a avaliação de vulnerabilidade climática, que identifica áreas e populações mais expostas a riscos, e a implementação de medidas de mitigação e adaptação voltadas para fortalecer a resiliência das comunidades, como práticas agrícolas sustentáveis, infraestrutura adaptativa e manejo integrado de recursos hídricos (Rodrigues Filho *et al.*, 2016; Torres *et al.*, 2021).

Já a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) introduz uma abordagem integrada de gestão de riscos de desastres, que considera explicitamente a adaptação às mudanças climáticas. A lei articula a necessidade de preparar e adaptar comunidades e infraestrutura para eventos climáticos extremos, como enchentes, secas e deslizamentos de terra, que têm se tornado mais frequentes e intensos devido às mudanças climáticas.

A política promove o fortalecimento das capacidades locais de resposta a desastres, a construção de sistemas de alerta precoce e a implementação de medidas preventivas, como obras de infraestrutura para contenção de enchentes e programas de capacitação para comunidades vulneráveis (Back, 2016; Dutra *et al.*, 2020).

Todavia, apesar de o Brasil contar com um arcabouço regulatório significativo para a adaptação às mudanças climáticas, há lacunas e desafios importantes que limitam sua efetividade. Um dos principais desafios é a falta de integração entre as políticas setoriais e as diferentes esferas do governo, o que dificulta a implementação coordenada e eficaz das ações climáticas.

Frequentemente, os planos e as estratégias nacionais não são adequadamente articulados com as realidades locais e regionais, o que pode resultar em políticas desconectadas das necessidades específicas das comunidades mais vulneráveis.

Além disso, a ausência de mecanismos robustos de monitoramento e de avaliação dos resultados das ações de adaptação dificulta a mensuração do progresso e da eficácia das medidas implementadas, prejudicando a capacidade de ajustar as estratégias conforme necessário (Artaxo, 2022; Edson Fachin, 2020)2022; Edson Fachin, 2020.

Outro desafio é a insuficiente preparação técnica das instituições locais e dos agentes públicos para implementar e gerenciar as estratégias de adaptação. Muitas cidades e regiões carecem de pessoal treinado e de conhecimento técnico para aplicar políticas adaptativas, resultando em desigualdades na implementação das ações climáticas, especialmente em áreas mais pobres e vulneráveis.

Há, portanto, a necessidade latente de fortalecer os sistemas de governança e participação social para garantir que as populações mais afetadas pelos impactos climáticos tenham voz e influência nas decisões sobre adaptação climática (Milanez et al., 2011; Rammê, 2012).

Desse modo, os principais desafios jurídicos enfrentados pelo Poder Judiciário no Brasil no contexto das mudanças climáticas, tanto em termos de mitigação quanto de adaptação, decorrem de uma combinação de fatores complexos que incluem lacunas legislativas, necessidade de harmonização entre normas ambientais e outras áreas do direito e capacidade de as instituições judiciais lidarem com questões de natureza interdisciplinar.

Especificamente no âmbito das ações de adaptação e enfrentamento de desastres climáticos, o Poder Judiciário tem sido cada vez mais demandado, não apenas em casos de litígios que envolvem danos irreparáveis, mas também em processos estruturais que visam assegurar a proteção de bens jurídicos coletivos e difusos.

### **3 OS IMPACTOS DO CALOR, DA SECA, DO FOGO E DA FUMAÇA EM POPULAÇÕES VULNERÁVEIS**

A baixa efetividade das políticas de mitigação das mudanças climáticas tem se tornado uma preocupação crescente, uma vez que os esforços globais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa não têm alcançado os resultados necessários para conter o aumento da temperatura média global.

A contínua dependência de combustíveis fósseis, o ritmo insuficiente e ambíguo da transição para energias ditas renováveis e a falta de cumprimento das metas estabelecidas em acordos internacionais, como o Acordo de Paris, ilustram as limitações dessas iniciativas (Crowley, 2021; Estrada *et al.*, 2021; Sokołowski *et al.*, 2022). Diante desse cenário, a implementação de estratégias de adaptação e contingência perante os desastres climáticos torna-se uma prioridade crescente.

Dados do AR6 do IPCC indicam que as ondas de calor se tornarão mais frequentes e intensas em cenários futuros de baixo comprometimento com as metas globais de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Em particular, os ambientes urbanos da América Latina enfrentam desafios significativos com o aumento da frequência e intensidade de desastres climáticos de temperatura, pois o aumento das temperaturas médias, a baixa umidade

relativa do ar e a poluição atmosférica podem resultar em um aumento nos casos de doenças relacionadas ao calor, como desidratação, insolação e problemas cardiovasculares.

Os desastres climáticos não apenas intensificam a vulnerabilidade de populações já marginalizadas, mas também criam grupos vulneráveis. À medida que o clima muda de forma abrupta, pessoas que antes viviam em áreas seguras ou que tinham acesso a recursos suficientes para enfrentar situações extremas podem repentinamente se encontrar em risco, devido ao grau de incerteza associado a esses eventos.

Assim, esses desastres ampliam as categorias de vulnerabilidade, incluindo, além de grupos historicamente afetados, novas populações em risco. Essas populações vulneráveis tornam-se amplamente impactadas; estudos mostram que, em cidades como São Paulo e Cidade do México, há uma correlação direta entre as ondas de calor e o aumento da mortalidade e morbidade. (Bell *et al.*, 2008; Son *et al.*, 2016).

Conforme discutido por Cannon (2008), o conceito de vulnerabilidade é central para o debate sobre desastres climáticos de temperatura, que afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis. A vulnerabilidade não é apenas um estado de pobreza ou marginalização, ela é socialmente construída e amplificada por fatores políticos, econômicos e culturais.

Isso significa que as consequências desses fenômenos sobre as populações vulneráveis resultam de uma complexa interação de fatores que vão além da mera exposição ao risco, incorporando desigualdades preexistentes e falta de acesso a recursos e suporte institucional. Dessa forma, as consequências

dos desastres climáticos refletem e aprofundam as disparidades já existentes, agravando a vulnerabilidade de determinados grupos sociais (Margolis, 2021).

No caso dos desastres climáticos de temperatura, populações vulneráveis, muitas vezes localizadas em áreas urbanas densamente povoadas, carecem de infraestrutura adequada, como acesso a espaços verdes, que poderiam mitigar os efeitos do calor extremo.

Além disso, as condições de moradia precárias e a falta de acesso a serviços de saúde exacerbam os riscos, levando a um aumento significativo nas taxas de mortalidade e morbidade durante eventos extremos de temperatura. Da leitura de Cannon (2008), constata-se que essa vulnerabilidade é muitas vezes ignorada nas políticas públicas, que falham em abordar as necessidades específicas dessas populações.

Além dos impactos diretos, os desastres climáticos de temperatura tendem a agravar as desigualdades sociais. Comunidades de baixa renda frequentemente têm menos acesso a meios de adaptação e vivem em áreas mais vulneráveis às temperaturas extremas, aumentando as disparidades de saúde e qualidade de vida entre diferentes grupos socioeconômicos (Bitencourt *et al.*, 2023).

Políticas de adaptação e contingência para esses desafios requerem uma abordagem integrada que inclua o aumento de áreas verdes urbanas, o uso de materiais de construção que reduzam a retenção de calor, a melhoria dos sistemas de saúde pública e o fortalecimento das infraestruturas de água e energia para tornar as cidades mais adaptadas ao clima extremo.

As altas temperaturas sobrecarregam a infraestrutura urbana, especialmente

---

os sistemas de energia, devido ao aumento do uso de ar-condicionado e ventiladores, o que pode levar a apagões. Materiais de construção convencionais, como asfalto e concreto, retêm calor e aumentam a temperatura ambiente, intensificando o efeito das ilhas de calor urbanas. A qualidade do ar também é prejudicada, com o aumento dos níveis de ozônio troposférico e outros poluentes, resultando em mais incidência de doenças respiratórias. A poluição do ar é um problema crítico em cidades densamente povoadas e industrializadas, dificultando as condições de saúde dos habitantes urbanos (Hartinger *et al.*, 2024).

O aumento da evaporação e de demanda por água durante ondas de calor podem também levar a crises hídricas. Esse problema é particularmente preocupante em cidades onde o abastecimento de água já é insuficiente, agravando a escassez e afetando tanto o consumo doméstico quanto a agricultura urbana.

A produtividade laboral também é prejudicada com a diminuição da eficiência em setores que dependem de trabalho ao ar livre, como construção e agricultura, levando a perdas econômicas substanciais e afetando o desenvolvimento socioeconômico das cidades latino-americanas (Barcellos, 2024; Bitencourt *et al.*, 2023).

A seca e os incêndios florestais, por sua vez, afetam desproporcionalmente as populações rurais que dependem da agricultura para sua subsistência. A escassez de água e a degradação do solo resultante da seca comprometem a produção agrícola, intensificando a insegurança alimentar e econômica dessas comunidades.

Conforme discutido por Cannon (2008), a vulnerabilidade nesse caso está intimamente ligada a processos históricos de marginalização e

desigualdade no acesso a recursos hídricos e tecnologias agrícolas. Isso reflete uma construção social de vulnerabilidade em que determinadas comunidades são sistematicamente excluídas dos benefícios e das ações do Estado, tornando-as mais suscetíveis aos desastres climáticos de temperatura.

No semiárido brasileiro, a seca tem efeitos prolongados sobre as populações vulneráveis, agravando desigualdades socioeconômicas e ameaçando a segurança alimentar. A seca prolongada dos últimos anos resultou na redução significativa da produtividade agrícola, afetando drasticamente a economia local baseada na agricultura familiar.

Estudo sobre o aquífero aluvial no Ceará revela que a exploração excessiva do lençol freático, impulsionada por políticas públicas de perfuração de poços, agravou a situação durante períodos de seca, comprometendo a recarga do aquífero e forçando comunidades a substituir a agricultura por pecuária (Alves *et al.*, 2024).

Em regiões como o Seridó Potiguar, a vulnerabilidade à seca varia, mas o impacto permanece significativo devido à natureza histórica e complexa do fenômeno, que gera conflitos socioespaciais e institucionais, além de desafios jurídicos (Brito *et al.*, 2023).

Adicionalmente, a degradação ambiental na região semiárida do Brasil tem se intensificado, ameaçando a sobrevivência das populações locais e destacando a necessidade de monitoramento contínuo dos processos de desertificação, especialmente em áreas onde as secas têm sido mais severas (Paredes-Trejo *et al.*, 2023).

Modelos estocásticos sugerem que áreas no Nordeste brasileiro, particularmente em estados como Ceará e Piauí, apresentam alta vulnerabilidade

agrícola durante a estação seca, com consequências graves para a produção agrícola (Silva et al., 2023).

A eficácia de intervenções futuras depende de políticas de gestão adaptadas às condições socioeconômicas locais para evitar a sobreexploração dos recursos hídricos e garantir a adaptação das comunidades afetadas.

O fogo, especialmente em regiões florestais, representa uma ameaça significativa, agravada pela vulnerabilidade social e econômica das populações que habitam essas áreas. Em muitos casos, essas populações são forçadas a viver em regiões de risco devido à falta de alternativas econômicas, uma situação que Cannon (2008) descreve como uma forma de “vulnerabilidade inocente”.

A fumaça resultante dos incêndios florestais representa um perigo não só para as populações próximas ao fogo, mas também para aquelas localizadas a centenas de quilômetros de distância. A exposição prolongada à fumaça pode causar sérios problemas respiratórios, especialmente em populações vulneráveis como idosos, crianças e pessoas com condições pré-existentes de saúde.

Cannon (2008) argumenta, ainda, que a resposta a esses riscos muitas vezes desconsidera as desigualdades sociais, concentrando-se em medidas que não atendem às necessidades específicas dessas populações vulneráveis, perpetuando assim a desigualdade no impacto dos desastres.

#### **4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS: PLANOS DE ADAPTAÇÃO E DE CONTINGÊNCIA**

As políticas públicas de enfrentamento dos desastres climáticos de temperatura requerem uma estratégia de adaptação, de longo prazo, destinada a ajustar sistemas e práticas para minimizar os danos, bem

como ações de contingência, de curto a médio prazo, focadas na resposta e recuperação de desastres climáticos extremos.

Em termos de políticas de adaptação, uma breve revisão global aponta que tais estratégias geralmente se concentram nas metas de proteção da saúde pública, da infraestrutura urbana e do meio ambiente contra os efeitos adversos desses desastres climáticos.

Muitos países têm desenvolvido os planos de ação para calor (*heat action plans*), como o *Heatwave Plan for England*, que incluem alertas de saúde pública, orientações sobre como se manter seguro durante períodos de calor extremo e medidas para proteger as populações vulneráveis (Brimicombe et al., 2021; Lo et al., 2022; Thompson et al., 2022). Sistemas de alerta e resposta (*heat health warning systems*), como o Sistema de Alerta de Ondas de Calor da Índia, são implementados para prever e comunicar riscos de ondas de calor, permitindo que as comunidades se preparem e respondam adequadamente (Li et al., 2022; Trahan et al., 2023).

Além disso, muitos países, como a Austrália, adotam políticas para modificar a infraestrutura urbana, incluindo a construção de edifícios com melhor isolamento térmico, criação de espaços verdes e implementação de telhados e pavimentos refletivos para reduzir a absorção de calor (Adnan et al., 2022; Cowan et al., 2014). Programas educacionais e campanhas de sensibilização são promovidos para informar a população sobre os riscos associados às ondas de calor e as melhores práticas para diminuir seus impactos (Kovats et al., 2006).

Em termos institucionais, organizações como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Meteorológica

Mundial (OMM) colaboram com países para desenvolver estratégias globais que incluem a adaptação às ondas de calor (Marx *et al.*, 2021; Mcelroy *et al.*, 2020). O *Relatório Especial sobre Calor Extremo*, da OMS, é um exemplo de orientação global. Acordos como o Acordo de Paris incentivam, ainda, os países a desenvolverem políticas de adaptação climática, incluindo medidas específicas para os desastres climáticos de temperatura, facilitando o compartilhamento de melhores práticas e tecnologias (Hess *et al.*, 2023; Kotharkar *et al.*, 2022; Turek-Hankins *et al.*, 2021).

Já em termos de financiamento climático, o Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund), estabelecido pela ONU, apoia projetos em países em desenvolvimento para melhorar a resiliência às mudanças climáticas, incluindo a adaptação e a contingência aos desastres climáticos de temperatura.

Organizações como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial oferecem assistência técnica e financeira para ajudar os países a desenvolver e implementar políticas de adaptação aos eventos extremos.

No Brasil, os planos de adaptação e a contingência para os desastres climáticos de temperatura devem ser estruturados com base na Política Nacional de Defesa Civil e no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, que orientam ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação diante de desastres climáticos (Damacena, 2022).

O monitoramento climático é realizado por instituições, como o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), e por órgãos estaduais e municipais, que fornecem dados meteorológicos essenciais para a previsão e detecção

precoce de eventos extremos de temperatura.

As ações de prevenção e preparação, muitas vezes pontuais, envolvem a coordenação entre as diferentes esferas do governo e setores, incluindo saúde, urbanismo e meio ambiente, visando reduzir a vulnerabilidade da população e melhorar a infraestrutura urbana e rural.

Entre as medidas de prevenção estão a promoção de áreas verdes, melhoria da ventilação urbana e campanhas de conscientização pública sobre os riscos e medidas de proteção durante ondas de calor e eventos de fumaça.

Em termos de resposta, os planos de contingência são ativados quando há previsão de eventos extremos de temperatura, com ações específicas, como o estabelecimento de centros de hidratação, a ampliação do horário de funcionamento de unidades de saúde e a disseminação de alertas à população por meio de diversos meios de comunicação.

Contudo, os planos de adaptação e contingência para temperaturas extremas no Brasil necessitam de melhor implementação, estruturação e aplicação, especialmente considerando as características territoriais das regiões mais vulneráveis.

A PNDC estabelece diretrizes para a prevenção, preparação e resposta a desastres naturais, incluindo os climáticos de temperatura, mas a aplicação prática desses planos enfrenta desafios significativos em todos os âmbitos do governo, dependendo em grande parte da infraestrutura regional, do preparo e da conscientização pública.

As ações de enfrentamento do clima extremo, por exemplo, são frequentemente coordenadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), em parceria com estados e municípios, mas

ainda estão longe de serem efetivas e de alcançarem toda a população vulnerável.

O desenvolvimento desses planos, muitas vezes inexistentes ou insuficientes, fica restrito a grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Além disso, a criação de sistemas de alerta precoce, a elaboração de protocolos de resposta rápida e a mobilização de recursos para assistência às populações vulneráveis ainda são incipientes na maioria dos municípios brasileiros.

As populações mais vulneráveis a desastres climáticos de temperatura no Brasil são, em grande parte, aquelas que vivem em áreas urbanas densamente povoadas e em regiões com infraestrutura inadequada. Essas populações incluem moradores de favelas e de assentamentos informais nas grandes cidades, onde a urbanização descontrolada aumenta a exposição ao calor extremo e reduz a capacidade de adaptação devido à falta de áreas verdes e à má qualidade das habitações.

Além disso, comunidades rurais e indígenas nas regiões Norte e Nordeste, particularmente na Amazônia e no semiárido nordestino, também enfrentam vulnerabilidades significativas devido à elevada exposição e à limitada capacidade de resposta a eventos climáticos extremos.

No semiárido nordestino, a escassez de água e a baixa pluviosidade tornam as populações locais altamente suscetíveis a secas prolongadas e ao aumento das temperaturas. Assim, a vulnerabilidade a desastres climáticos no Brasil continua profundamente ligada às desigualdades socioeconômicas e à localização geográfica. Desse modo, destaca-se a necessidade de políticas públicas que promovam resistência e adaptação climática para essas comunidades.

## 5 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROTEGER OS VULNERÁVEIS DIANTE DE DESASTRES CLIMÁTICOS DE TEMPERATURA

O Poder Judiciário tem desempenhado um papel fundamental na proteção dos grupos vulneráveis diante de desastres climáticos no Brasil. A mudança climática afeta de maneira desproporcional populações que já vivem em condições de maior fragilidade, como comunidades de baixa renda, povos indígenas e moradores de áreas de risco.

Nesse contexto, cabe ao Judiciário assegurar que os direitos dessas populações sejam garantidos, especialmente quando há omissões ou ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo, ou do poder econômico, em adotar medidas preventivas e reparatórias (Filpo *et al.*, 2023; Marques, 2016).

No âmbito dos desastres climáticos de temperatura, cuja recorrência e impacto sobre um número crescente de indivíduos têm sido notórios, a atuação do Judiciário tem assumido um papel relevante no enfrentamento das lacunas existentes nas políticas públicas voltadas à adaptação e contingência desses eventos.

Dado que tais desastres afetam diretamente bens jurídicos coletivos e difusos, que transcendem a disposição do poder político e econômico, os processos estruturais têm ganhado visibilidade como meio de garantir a implementação de políticas públicas específicas. O princípio da inafastabilidade da jurisdição assegura que qualquer lesão ou ameaça a esses bens jurídicos pode ser submetida à apreciação judicial, reforçando a importância do controle jurisdicional na proteção dos direitos difusos e coletivos afetados pelos desastres climáticos de temperatura (Di Pietro *et al.*, 2019).

Quando as estratégias de governo apresentam lacunas em termos de ações adequadas de prevenção, como a construção de infraestrutura apropriada, ou a adoção de medidas de contingência aos riscos climáticos, o Judiciário pode ser acionado para assegurar o cumprimento efetivo dessas políticas ou, em casos de lacunas, para determinar a implementação de novas ações.

Os processos estruturais representam, assim, um importante mecanismo para compelir o Estado a agir de forma célere e eficaz, com o objetivo de minimizar os danos causados às populações vulneráveis e garantir a proteção de direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, o Judiciário desempenha um papel essencial na correção de lacunas governamentais e na promoção da justiça ambiental (Fagundez *et al.*, 2020; Pereira, 2022; Rei, 2023).

Nesse contexto, tanto a comunidade acadêmica quanto diversos agentes da sociedade civil organizada têm destacado estratégias relevantes para a efetivação da justiça ambiental por meio da atuação do Poder Judiciário.

Iniciativas, como o *Protocolo Acesso à Justiça e Desastres: recomendações elaboradas para o sistema de justiça para atuação em casos de desastres* (Viana *et al.*, 2023), são fundamentais para o Judiciário no enfrentamento das mudanças climáticas e na proteção adequada das populações vulneráveis diante dos desastres climáticos, especialmente aqueles relacionados à temperatura.

Esse protocolo fornece diretrizes claras que abrangem tanto a prevenção quanto a resposta e contingência dos impactos causados por esses desastres. No contexto das emergências climáticas,

como as ondas de calor, essas diretrizes são de suma importância, uma vez que o número de pessoas afetadas por esses fenômenos tem se expandido em escala nacional.

O Poder Judiciário, ao utilizar documentos como esse protocolo, pode assegurar a efetividade das políticas públicas de adaptação e contingência, conforme indicam as recomendações nele contidas. Entre essas medidas estão a fiscalização de ações preventivas, como o mapeamento e o monitoramento de áreas de risco, e a exigência de que agentes públicos adotem ações voltadas à minimização dos impactos, incluindo a construção de infraestrutura adequada e a implementação de sistemas de alerta precoce, conforme disposto na Recomendação 15 do referido protocolo.

O protocolo ainda sugere uma atuação emergencial e a imposição de obras de infraestrutura (Recomendação 11), o que permite uma resposta judicial célere em situações de risco iminente, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas, onde a infraestrutura é insuficiente.

Adicionalmente, o protocolo orienta sobre a importância da participação ativa das comunidades vulneráveis, que devem ser ouvidas e incluídas na formulação e execução das políticas públicas. O princípio da transparência e a prestação de contas são cruciais, e o Judiciário pode garantir que esses elementos sejam observados tanto em ações preventivas quanto nas medidas de resposta e reconstrução pós-desastre (Viana *et al.*, 2023).

Ao julgar casos relacionados a desastres climáticos, o Poder Judiciário tem a oportunidade de reconhecer os direitos diferenciados de grupos historicamente marginalizados, como povos tradicionais e comunidades indígenas, cujas terras e modos de vida são ameaçados pelas

mudanças climáticas, e ainda assegurar a qualidade de vida de populações urbanas marginalizadas.

Nesse sentido, as decisões judiciais podem funcionar como um instrumento de inclusão social e justiça, assegurando a proteção dos mais vulneráveis e garantindo sua participação nos processos decisórios relativos às políticas climáticas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As populações vulneráveis são as mais severamente afetadas por desastres climáticos de temperatura. Esses fenômenos, intensificados pelas mudanças climáticas, ampliam as desigualdades preexistentes, expondo comunidades em condições precárias a riscos ainda maiores.

No Brasil, essas populações incluem moradores de áreas urbanas densamente povoadas, comunidades rurais dependentes da agricultura e povos indígenas, especialmente aqueles localizados na Amazônia e no semiárido nordestino.

Esses grupos enfrentam desafios críticos, como a falta de acesso à infraestrutura adequada, recursos hídricos e serviços de saúde, essenciais para a adaptação e contingência diante dos impactos climáticos.

O Poder Judiciário enfrenta desafios substanciais na proteção dessas populações, devido à complexidade dos desastres climáticos e à necessidade de uma abordagem interdisciplinar. Apesar de a legislação brasileira ser atualizada, ainda carece de normas específicas que detalhem a implementação de medidas eficazes de adaptação e contingência aos extremos de temperatura.

Para superar esses desafios, o Poder Judiciário pode desenvolver e aplicar uma série de medidas concretas. Entre elas,

está a criação de varas especializadas em litígios ambientais e climáticos, com juízes capacitados para lidar com as complexidades técnicas e científicas envolvidas. Além disso, é fundamental que o Judiciário adote uma postura proativa na fiscalização e execução de políticas públicas relacionadas ao clima, garantindo que as leis existentes sejam aplicadas de maneira eficaz e que as ações governamentais sejam monitoradas de perto para evitar lacunas e ineficiências.

Outra medida relevante seria a ampliação do acesso à Justiça para as populações vulneráveis, por meio de programas de assistência jurídica gratuita que incluam questões relacionadas a desastres climáticos.

Isso permitiria que essas comunidades, muitas vezes marginalizadas, pudessem reivindicar seus direitos e buscar reparação em casos de danos causados por eventos climáticos extremos.

Além disso, o Judiciário pode promover o uso de medidas cautelares e antecipatórias para prevenir danos iminentes, como a emissão de ordens judiciais que obriguem o poder público a adotar ações imediatas de mitigação e adaptação em áreas de risco.

Para fortalecer ainda mais a proteção dessas populações, o Judiciário deve incentivar a articulação entre diferentes esferas do governo e a sociedade civil, promovendo audiências públicas e consultas populares em processos que envolvam questões climáticas. Isso garantiria mais participação das comunidades afetadas na tomada de decisões, aumentando a transparência e a eficácia das políticas implementadas.

Em síntese, o Poder Judiciário desempenha um papel crucial na garantia da justiça climática, sendo necessário um compromisso firme para assegurar que as medidas de adaptação e contingência

sejam implementadas de forma a atender às necessidades das populações em risco.

A adoção dessas medidas concretas fortalecerá a capacidade do Judiciário de responder aos desafios impostos pelos desastres climáticos de temperatura, promovendo uma proteção mais equitativa e eficaz das populações vulneráveis no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ADNAN, M. S. G. *et al.* Vulnerability of Australia to heatwaves: A systematic review on influencing factors, impacts, and mitigation options. **Environmental Research**, 213, p. 113703, 2022.

AGHAMOHAMMADI, N. *et al.* Heat and Mental Health in Cities. **Urban Overheating: Heat Mitigation and the Impact on Health**: Springer, p. 81-107, 2022.

ALVES OLIVEIRA, B. F. *et al.* Deforestation and climate change are projected to increase heat stress risk in the Brazilian Amazon. **Communications Earth & Environment**, 2, n. 1, p. 207, 2021.

ALVES, R. S. *et al.* Effects of the latest drought on the alluvial aquifer of a semiarid region in northeastern Brazil. **Proceedings of IAHS**, 385, p. 225-229, 2024.

ANDERSON, G. B. *et al.* Heat Waves in the United States: Mortality Risk during Heat Waves and Effect Modification by Heat Wave Characteristics in 43 U.S. Communities. **Environmental Health Perspectives**, 119, n. 2, p. 210-218, 2011.

ARTAXO, P. Mudanças climáticas: caminhos para o Brasil: a construção de uma sociedade minimamente sustentável requer esforços da sociedade com colaboração entre a ciência e os formuladores de políticas públicas. **Ciência e Cultura**, 74, n. 4, p. 1-14, 2022.

AVILA-DIAZ, A. *et al.* Current and future climate extremes over Latin America and Caribbean: assessing earth system models from high resolution model intercomparison project (HighResMIP). **Earth Systems and Environment**, 7, n. 1, p. 99-130, 2023.

BACK, A. G. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: avanços e limites na preven-

ção de desastres. **Agenda Política**, 4, n. 1, p. 85-111, 2016.

BELL, M. L. *et al.* Vulnerability to heat-related mortality in Latin America: a case-crossover study in Sao Paulo, Brazil, Santiago, Chile and Mexico City, Mexico. **International journal of epidemiology**, 37, n. 4, p. 796-804, 2008.

BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRIMICOMBE, C. *et al.* Heatwaves: an invisible risk in UK policy and research. **Environmental Science & Policy**, 116, p. 1-7, 2021.

BRITO, A. G. M. D. *et al.* Vulnerabilidade Socioambiental à Seca no Seridó Potiguar, Brasil: Construindo Indicadores. **Sociedade & Natureza**, 35, p. e67826, 2023.

CANNON, T. Vulnerability, “innocent” disasters and the imperative of cultural understanding. **Disaster Prevention and Management: An International Journal**, 17, n. 3, p. 350-357, 2008.

CLIMA, O. D. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020**. Brasília: Observatório do Clima 2021.

COWAN, T. *et al.* More frequent, longer, and hotter heat waves for Australia in the twenty-first century. **Journal of Climate**, 27, n. 15, p. 5851-5871, 2014.

CROWLEY, K. Fighting the future: The politics of climate policy failure in Australia (2015–2020). **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, 12, n. 5, p. e725, 2021.

DAMACENA, F. D. L. P., LUIZ FELIPE DA FONSECA; COSTA, RENATO ELISEU; MAR-

- CHEZINI, VICTOR. Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, 59, n. 235, p. 215-242, 2022.
- DI PIETRO, J. H. O. *et al.* Mediação socioambiental como método adequado de resolução de conflitos para (re) estabelecer o mínimo existencial ecológico nas hipóteses de desastres ambientais. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, 10, n. 2, 2019.
- DUBOIS, S. M. *et al.* Mudanças climáticas: os desafios do controle do direito internacional ambiental e do Protocolo de Kyoto em particular. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, 13, n. 26, p. 195-210, 2016.
- DUTRA, A. S. *et al.* A intersetorialidade em pauta: uma breve análise das políticas de assistência social e de proteção e defesa civil. **Revista Vértices**, 22, n. 1, p. 123-135, 2020.
- EDSON FACHIN, L. Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 10, n. 3, 2020.
- ESTRADA, F. *et al.* Economic impacts and risks of climate change under failure and success of the Paris Agreement. **Annals of the New York Academy of Sciences**, 1504, n. 1, p. 95-115, 2021.
- FAGUNDEZ, G. T. *et al.* Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: uma análise sob a perspectiva da justiça climática. **Revista Interdisciplinar de direitos humanos**, 8, n. 1, p. 227-240, 2020.
- FILPO, K. P. L. *et al.* Desastres naturais, omissões do poder público e judicialização: reflexões a partir do caso cidade de Petrópolis-2022. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, 12, n. 1, p. e25610-e25610, 2023.
- FOLKE, C. *et al.* Our future in the Anthropocene biosphere. **Ambio**, 50, p. 834-869, 2021.
- GATTI, L. V. *et al.* Increased Amazon carbon emissions mainly from decline in law enforcement. **Nature**, 621, n. 7978, p. 318-323, 2023.
- GUO, Y. *et al.* Extreme temperatures and mortality in Latin America: Voices are needed from the Global South. **Med**, 3, n. 10, p. 656-660, 2022.
- GUPTA, J. A history of international climate change policy. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, 1, n. 5, p. 636-653, 2010.
- HANSEN, A. *et al.* The effect of heatwaves on mental health in a temperate Australian city. **Epidemiology**, 19, n. 6, p. S85, 2008.
- HARTINGER, S. M. *et al.* The 2023 Latin America report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for health-centred climate-resilient development. **The Lancet Regional Health—Americas**, 33, 2024.
- HESS, J. J. *et al.* Public health preparedness for extreme heat events. **Annual Review of Public Health**, 44, n. 1, p. 301-321, 2023.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023**. Geneva: IPCC, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle>. Acesso em: 12 out. 2024.
- KANITKAR, T. *et al.* Equity assessment of global mitigation pathways in the IPCC Sixth Assessment Report. **Climate Policy**, p. 1-20, 2024.
- KEPHART, J. L. *et al.* City-level impact of extreme temperatures and mortality in Latin America. **Nature medicine**, 28, n. 8, p. 1700-1705, 2022.
- KIKSTRA, J. S. *et al.* The IPCC Sixth Assessment Report WGIII climate assessment of mitigation pathways: from emissions to global temperatures. **Geoscientific Model Development**, 15, n. 24, p. 9075-9109, 2022.
- KOTHARKAR, R. *et al.* Progress in extreme heat management and warning systems: A systematic review of heat-health action plans (1995-2020). **Sustainable Cities and Society**, 76, p. 103487, 2022.
- KOVATS, R. S. *et al.* Heatwaves and public health in Europe. **The European Journal of Public Health**, 16, n. 6, p. 592-599, 2006.
- LEAL FILHO, W. Climate change in Latin America: an overview of current and future

trends. **Climate change adaptation in Latin America: managing vulnerability, fostering resilience**, p. 529-537, 2018.

LENTON, T. M. *et al.* Quantifying the human cost of global warming. **Nature Sustainability**, 6, n. 10, p. 1237-1247, 2023.

LI, T. *et al.* The global need for smart heat-health warning systems. **The Lancet**, 400, n. 10362, p. 1511-1512, 2022.

LO, Y. E. *et al.* Estimating heat-related mortality in near real time for national heatwave plans. **Environmental research letters**, 17, n. 2, p. 024017, 2022.

MARENGO, J. *et al.* Global warming and climate change in Amazonia: Climate-vegetation feedback and impacts on water resources. **Amazonia and global change**, 186, p. 273-292, 2009.

MARGOLIS, H. G. Heat waves and rising temperatures: human health impacts and the determinants of vulnerability. **Climate Change and Global Public Health**, p. 123-161, 2021.

MARQUES, T. F. O nascimento do direito dos desastres no Brasil. **Revista Acadêmica Licenças e Aturas**, 4, n. 1, p. 108-123, 2016.

MARX, W. *et al.* Heat waves: a hot topic in climate change research. **Theoretical and applied climatology**, 146, n. 1, p. 781-800, 2021.

MCELROY, S. *et al.* Defining heat waves and extreme heat events using sub-regional meteorological data to maximize benefits of early warning systems to population health. **Science of the total environment**, 721, p. 137678, 2020.

MENIN, J. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: negociações, disputas e a agenda política do Brasil para adaptação. In: SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA - 2018, 30. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2018.

MILANEZ, B. *et al.* Justiça climática e eventos climáticos extremos: uma análise da percepção social no Brasil. **Revista Terceiro Incluído**, 1, n. 2, p. 82-100, 2011.

MORA, C. *et al.* Global risk of deadly heat. **Nature Climate Change**, 7, n. 7, p. 501-506, 2017/07/01 2017.

NUSDEO, A. *et al.* Adaptação às mudanças climáticas e prevenção a desastres na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**, 37, p. 263-278, 2023.

OBERMAIER, M. *et al.* Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. **Estudos avançados**, 27, p. 155-176, 2013.

ORLOV, A. *et al.* Economic costs of heat-induced reductions in worker productivity due to global warming. **Global Environmental Change**, 63, p. 102087, 2020.

PAREDES-TREJO, F. *et al.* Impact of drought on land productivity and degradation in the Brazilian semiarid region. **Land**, 12, n. 5, p. 954, 2023.

PEREIRA, D. Litigância climática: como solucionar conflitos por meio da justiça climática? **Revista da AGU**, 2022.

PIRACHA, A. *et al.* Urban air pollution, urban heat island and human health: a review of the literature. **Sustainability**, 14, n. 15, p. 9234, 2022.

RAMMÊ, R. S. A política da justiça climática: conjugando riscos, vulnerabilidades e injustiças decorrentes das mudanças climáticas. **Revista de Direito Ambiental**, 65, p. 367, 2012.

REI, F. Justiça Climática na Corte Internacional de Justiça. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, 13, n. 03, 2023.

RICHARDSON, K. *et al.* Earth beyond six of nine planetary boundaries. **Science advances**, 9, n. 37, p. eadh2458, 2023.

RIVERA, A. *et al.* Environmental injustice among Hispanics in Santa Clara, California: a human-environment heat vulnerability assessment. **GeoJournal**, 88, n. 3, p. 2651-2667, 2023.

RODRIGUES FILHO, S. *et al.* O clima em transe: políticas de mitigação e adaptação no Brasil. **Revista Brasileira de Climatologia**, 19, 2016.

ROELFSEMA, M. *et al.* Taking stock of national climate policies to evaluate implementation of the Paris Agreement. **Nature Communications**, 11, n. 1, p. 1-12, 2020.

ROSEN, A. M. The wrong solution at the right time: The failure of the kyoto protocol on climate change. **Politics & Policy**, 43, n. 1, p. 30-58, 2015.

- RUCKELSHAUS, M. H. *et al.* The IPBES global assessment: Pathways to action. **Trends in Ecology & Evolution**, 35, n. 5, p. 407-414, 2020.
- SAFATLE, A. Mudança do clima: uma prova para os gestores públicos. **P22\_ON**, 2016.
- SCHMIDT, L. O Brasil e as obrigações de redução de emissões de gases de efeito estufa no âmbito do regime internacional sobre mudança global do clima. **Revista Justiça do Direito**, 23, n. 1, 2011.
- SILVA, B. K. D. N. *et al.* Proposal of an Agricultural Vulnerability Stochastic Model for the Rural Population of the Northeastern Region of Brazil. **Climate**, 11, n. 10, p. 211, 2023.
- SOKOŁOWSKI, M. M. *et al.* Defining and conceptualising energy policy failure: the when, where, why, and how. **Energy Policy**, 161, p. 112745, 2022.
- SON, J.-Y. *et al.* The impact of temperature on mortality in a subtropical city: effects of cold, heat, and heat waves in São Paulo, Brazil. **International journal of biometeorology**, 60, p. 113-121, 2016.
- SOUZA, M. C. O. *et al.* Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, 42, 2017.
- SPARACINO, J. *et al.* Long-term (35 Years) Rainy and Dry Season Characterization in Semiarid Northeastern Brazil. **Revista Brasileira de Meteorologia**, 36, p. 377-391, 2021.
- STEFFEN, W. *et al.* The Anthropocene: from global change to planetary stewardship. **Ambio**, 40, n. 7, p. 739-761, 2011.
- STEFFEN, W. *et al.* Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. **Science**, 347, n. 6223, p. 1259855, 2015.
- THOMPSON, R. *et al.* Heatwave mortality in summer 2020 in England: An observational study. **International journal of environmental research and public health**, 19, n. 10, p. 6123, 2022.
- TORRES, P. H. C. *et al.* Justiça climática e as estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal. **Estudos avançados**, 35, p. 159-176, 2021.
- TRAHAN, A. *et al.* Extreme heat, gender, and access to preparedness measures: An analysis of the heatwave early warning system in Ahmedabad, India. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, 99, p. 104080, 2023.
- TUREK-HANKINS, L. L. *et al.* Climate change adaptation to extreme heat: a global systematic review of implemented action. **Oxford Open Climate Change**, 1, n. 1, p. kgab005, 2021.
- VIANA, A. T. D. C. *et al.* **Protocolo Acesso à Justiça e Desastres**: recomendações elaboradas para o sistema de justiça para atuação em casos de desastres. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2023.
- VIGLIO, J. E. *et al.* Narrativas científicas sobre petróleo e mudanças do clima e suas reverberações na política climática brasileira. **Sociologias**, 21, n. 51, p. 124-158, 2019.
- WEGENER, L. Can the Paris agreement help climate change litigation and vice versa? **Transnational Environmental Law**, 9, n. 1, p. 17-36, 2020.
- YADAV, N. *et al.* Systematic exploration of heat wave impact on mortality and urban heat island: A review from 2000 to 2022. **Urban Climate**, 51, p. 101622, 2023.
- ZAITCHIK, B. F. *et al.* Europe's 2003 heat wave: a satellite view of impacts and land-atmosphere feedbacks. **International Journal of Climatology**, 26, n. 6, p. 743-769, 2006.

---

**Giovana Mira de Espindola**

Advogada e Engenheira, Mestre e Doutora em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Atualmente, exerce o cargo de Professora Adjunta na Universidade Federal do Piauí (UFPI), onde atua como docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.



## ARTIGOS

### MULHER TRANS MULHER É!: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DO RECURSO ESPECIAL N. 1.977.124, DECISÃO QUE ESTABELECE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA PARA O CASO DE MULHER TRANSEXUAL VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

*“TRANS WOMAN, A WOMAN IS!”: A QUALITATIVE ANALYSIS OF THE SPECIAL APPEAL N. 1,977,124, DECISION THAT ESTABLISHES THE APPLICATION OF THE MARIA DA PENHA LAW TO THE CASE OF A TRANSEXUAL WOMAN VICTIM OF DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE*

*Carlos Henrique de Lucas  
Leonardo do Nascimento Feitosa*

**Resumo:** Este artigo se interessa por investigar as categorias mobilizadas no interior do recurso especial de n. 1.977.124 de 2022, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ), de forma inédita, reconheceu a Lei n. 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, aplicável aos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres trans. Assim como por cotejar conceitos como gênero e transexualidade com os sentidos que os estudos queer a eles atribuem, por meio de uma análise qualitativa da decisão. Entende-se que gênero é uma construção que não possui uma essência que o preceda e o entendimento exige a desconstrução de uma estrutura cisheteronormativa, a fim de permitir o acolhimento de mulheres trans e travestis. A interação dos estudos queer na literatura criminológica e jurídico-penal no Brasil ainda é limitada, apesar de estar expressa na decisão analisada.

**Palavras-chave:** Gênero. Queer. Transexualidade. Violência de gênero.

**Abstract:** This work is interested in investigating the categories mobilized within the special appeal n. 1,977,124 of 2022, when the Superior Court of Justice, in an unprecedented way, recognized Law 11,340/06, known as “Maria da Penha”, applicable to cases of domestic and family violence against trans women. As well as comparing concepts such as gender and transsexuality with the meanings that queer studies attribute to them through a qualitative analysis of the decision. It is understood that gender is a construction that does not have an “essence” that precedes it and understanding requires the deconstruction of a cisheteronormative structure in order to allow the reception of trans and transvestite women. The interaction of queer studies in criminological and criminal legal literature in Brazil is still limited, despite being expressed in the decision analyzed.

**Keywords:** Gender. Queer. Transsexuality. Gender violence.

## 1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou o Recurso Especial n. 1.977.124, que, de maneira inédita, reconheceu que a Lei n. 11.340/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, também deve ser aplicada a casos de violência doméstica e familiar contra mulheres trans. Essa decisão confirma o que já se sabe sobre as violências que as afetam e demonstram que essas pessoas têm sua humanidade reduzida e podem se ver à margem do Estado. Para fins de análise do *corpus*, figuram como sujeitas desta pesquisa as pessoas transexuais e transgênero que vivem no Brasil, o país em que mais se matam essas sujeitas, de acordo com dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra), motivo esse que reforça a importância da decisão.

A bibliografia especializada (Oliveira, 2020; Andrade, 2019) conceitua transexuais como pessoas cuja identidade de gênero se apresenta dissente do gênero atribuído no momento do nascimento. É uma assunção de gênero que se rebela contra uma definição heteroimposta. Já as pessoas transgênero se compreendem ou se percebem como inadequadas de gênero e reivindicam uma identidade de gênero que não é binominal, é dizer, que não se veem, necessariamente, no interior das duas possibilidades violentamente impostas a todas as pessoas: homem ou mulher. As categorias transexual e transgênero, para além de outras categorias, como gênero e identidade de gênero, emergiram no Recurso Especial (REsp) sob análise enquanto classificações que autorizam uma interpretação que viabiliza o aproveitamento da Lei Maria da Penha que estava vinculada, inicialmente, apenas a mulheres cis e que, agora, estende-se a mulheres trans.

Nesse sentido, este trabalho se interessa, por um lado, por investigar as categorias mobilizadas no interior do REsp anteriormente citado, a partir das definições conceituais realizadas pelo relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, quem apresenta conceitos como gênero, transexualidade, transgênero e identidade de gênero, e, por outro lado, por cotejar tais conceitos com os sentidos que as teorias de gênero e sexualidade a eles atribuem, notadamente os estudos inspirados por perspectivas pós-estruturalistas, nomeadamente *queer*.

Reside nesse cotejo a hipótese com a qual trabalha-se neste texto: se haveria uma *contaminação* das categorias jurídicas produzidas no âmbito da decisão do STJ pelas proposições teóricas oriundas dos estudos *queer*. Como abordagem metodológica a orientar a feitura deste trabalho, lançaremos mão de uma extensiva análise qualitativa do *corpus* da investigação, ou seja, o texto do REsp, a partir das categorias citadas anteriormente, entre outras correlatas que aparecem no escrito. Uma pesquisa interdisciplinar que, assim como o fenômeno *queer*, pode ser considerada uma prática em andamento, visto que a interdisciplinaridade também é contrária à homogeneização e/ou ajustamento conceitual. Um trabalho produzido em múltiplas perspectivas e estratégias, um contradiscurso que tensiona ao realizar a interação do *queer*, que se coloca como posição crítica das teorias e práticas tradicionais do direito, com o campo jurídico. É assim, uma pesquisa *queer*, torcida e atravessada.

Para Mary Jane Spink (2004, p. 45), esses documentos permitem identificar momentos de “ressignificações, de rupturas, de produção de sentidos, ou seja, [...] momentos ativos do uso da linguagem, nos quais convivem tanto a ordem como

a diversidade”. Tais ferramentas são vistas como objetos para delimitar “que conteúdo deve ser apresentado, a quem é endereçado, quem está autorizado a produzi-lo, bem como sua moldagem em certo gênero discursivo”. Com essa metodologia, buscamos considerar “quem os produziu, em que ocasiões, que interesses estavam em jogo, como são lidos, quem os lê, que propósitos e negociações estavam em jogo etc.” (Méllo *et al.*, 2007, p. 30).

Entre as pesquisas já realizadas envolvendo o direito, os estudos *queer* e direitos voltados a pessoas lgbts, citamos Marcelo Maciel Ramos (2021), que afirma ser difícil conjugar teoria *queer* e direito, pois de um lado “temos uma posicionalidade antinormativa, uma atitude de contestação, um desviar-se. De outro, um conjunto de saberes e práticas que são fundamentalmente normativos, justificados sobre promessas de retitude e expectativas de segurança e certeza”.

Entre as referências fundamentais, principalmente tratando-se dos estudos *queer*, temos Judith Butler, Berenice Bento e Teresa de Laureti assim como discutimos sobre pautas relacionadas ao transfeminismo por meio de Jaqueline Gomes de Jesus, mulher trans, brasileira.

Na seção seguinte, será feito um breve histórico da Lei Maria da Penha, bem como sua importância em relação à estrutural violência de gênero; posteriormente, uma discussão sobre casos de violência doméstica e familiar cometidos contra mulheres trans que obtiveram resultados negativos, quando a Lei não foi aplicada. Em conclusão, a discussão principal deste artigo: a análise das categorias expressas no REsp que fundamentam a decisão que autoriza a aplicação da Lei citada em favor das mulheres trans.

## 2 LEI MARIA DA PENHA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Objeto de estudo deste trabalho, a Lei n. 11.340, promulgada em 7 de agosto de 2006, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e foi criada graças a história de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima do então marido, Marco Antônio Heredia Viveros, que a agrediu durante seis anos. Nesse período, ele tentou matá-la por duas vezes. Na primeira tentativa, em 1983, ela ficou paraplégica depois dele atingi-la com arma de fogo e, na segunda, quatro meses depois, ele danificou um chuveiro elétrico na tentativa de eletrocutá-la.

Oito anos se passaram até que ele fosse julgado, em 1991, sentenciado a 15 anos de prisão; mas graças aos recursos pedidos pela defesa, saiu do fórum em liberdade. Em 1996, foi preso novamente, solto por meio dos recursos e seis anos depois, seis meses antes de o crime prescrever, foi encarcerado e depois de dois anos cumpriu a pena em liberdade. (Leite; Lopes, 2019). Durante o processo, Maria da Penha escreveu o livro “Sobrevivi... posso contar” (1994) e fundou o Instituto Maria da Penha (IMP) (2009), que estimula e contribui para a aplicação integral da Lei, bem como monitora a execução e o desenvolvimento das práticas de políticas públicas para o seu cumprimento.

Antes da Lei Maria da Penha, as mulheres vítimas de agressão eram amparadas pela Lei n. 9.099/1995, que regulamenta os crimes de menor potencial ofensivo. Enquanto a Lei Maria da Penha altera o Código Penal e permite a prisão preventiva ou em flagrante dos agressores, esses também não poderão mais ser punidos com penas alternativas, o que acontecia no âmbito da Lei n. 9.099/1995. Além disso, o art. 41 da Lei n. 11.340/2006

expressa que, aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a [Lei que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais](#), promulgada em 1995 (Brasil, 2006).

Dessa forma, o réu que praticou crime ou contravenção penal contra mulher no âmbito doméstico e familiar não pode ter benefícios previstos nessa Lei, como a suspensão condicional do processo e a transação penal<sup>1</sup>, como acontece, por exemplo, com o crime de ameaça, punido com pena de detenção de um a seis meses ou multa. e, em caso de representação, haverá denúncia e instrução processual, não possível assim de ser aplicado nenhum instituto despenalizador.

Por meio da Lei Maria da Penha, buscou-se evidenciar a necessidade de medidas específicas no combate aos crimes cometidos contra a mulher em estado de vulnerabilidade, considerando as particulares características da violência de gênero. Para o Supremo Tribunal Federal (STF), a violência contra a mulher é grave porque não se limita apenas ao aspecto físico, mas também ao seu estado psíquico e emocional, que ficam seriamente afetados. Nessa discussão, o Ministro Joaquim Barbosa concordou com o argumento da proteção da Lei Maria da Penha e do fomento ao desenvolvimento do núcleo familiar sem violência, sem submissão da mulher, contribuindo para restituir sua liberdade e acabar com o poder patriarcal (STF, 2011).

Com relação à lesão corporal que é resultante da violência doméstica e familiar contra a mulher, a ação penal é pública incondicionada, isso significa que essa não depende de representação da

vítima. Para o Ministro Rogerio Schietti Cruz, relator do REsp n. 1.977.124, esse fato considera os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. Nos crimes de ação penal pública incondicionada à representação, a retratação não é permitida, caso a mulher vítima queira retirar um registro de ocorrência já feito:

Com a [Lei Maria da Penha](#), mesmo nos crimes de ação penal pública condicionada à representação, como a ameaça, exige-se a marcação de uma audiência para que a mulher se retrate perante o juiz, nos termos dos artigos [16](#) e [19](#) da supracitada lei. Já nos casos de lesão corporal em cenário de violência doméstica, por ser crime de ação penal pública incondicionada à representação, o Ministério Público torna-se o titular absoluto da ação, pouco importando se a mulher se arrependeu da acusação, seja pelo motivo que for (Navarro, 2022).

A norma também dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e define medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. É relevante salientar a necessidade de o poder público desenvolver políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no campo das relações domésticas e familiares no intuito de protegê-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, além de ser um dever da família, também, de criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos expressos na Lei (Brasil, 2006).

A Lei indica, em seu art. 8.º, que as ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e de ações não governamentais são políticas públicas que têm o objetivo de coibir a violência doméstica e familiar contra a

---

<sup>1</sup> Espécie de acordo realizado entre o acusado e o Ministério Público, no qual o acusado aceita cumprir as determinações e as condições propostas pelo promotor em troca do arquivamento do processo.

mulher mediante diretrizes formadas por ações integradas do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. Assim como pela promoção de estudos e pesquisas com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia concernentes à violência doméstica e familiar contra as vítimas, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas (Brasil, 2006). Importante, também, destacar o que está expresso no art 2.º da referida norma:

Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social (Brasil, 2006).

É perceptível que o artigo da Lei citada apresenta a categoria orientação sexual, no entanto, não expressa o conceito de identidade de gênero relacionado às mulheres trans frequentemente. Porém, essa é uma atribuição problemática, visto que discutir gênero e identidade de gênero é evidenciar construções que não possuem uma essência que as precedam. Mas esse é um ponto a ser discutido mais à frente.

No REsp, é visto que o relator expressa a insistência que o Ministério Público tem para que a única interpretação que seja feita da Lei Maria da Penha seja sobre a proteção da mulher contra espécie de violência fundada no gênero e não apenas no sexo biológico, pois as relações pessoais enunciadas no artigo 5.º, da referida lei independem de orientação sexual, mostrando mais uma vez que não

se trata, nesse caso, de orientação sexual, mas sim de identidade de gênero.

Ainda assim, se faz importante frisar que o art. 5º da Lei Maria da Penha configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial. Consta em Parágrafo Único que as relações pessoais proclamadas no artigo independem de orientação sexual. O conceito de violência de gênero expresso possui como referência a opressão feminina que, como foi citado, independe de orientação sexual, bem como do gênero da pessoa agressora, é dizer, se o (a) agressor (a) é homem ou mulher (Brasil, 2006).

Não se trata, apenas, da força física do homem, dominante, em tese, que domina a mulher, mas a força, diríamos, performativa do homem e do masculino que tende a suprimir a autonomia feminina, o que resulta — e isso a história nos tem mostrado — em sua submissão diante do outro. Vale dizer que a violência perpassa a relação entre homem e mulher e é vista em diversos outros espaços e relações, não se restringindo ao âmbito conjugal e às assimetrias historicamente construídas entre homem e mulher. Contudo, é na relação que envolve afeto, com a proximidade entre o agressor e a vítima, em que a mulher é considerada mais vulnerável no interior do sistema de desigualdade de gênero. As autoras Artenira da Silva e Silva, Almudena García-Manso e Gabriella Sousa da Silva Barbosa, no escrito *Una revisión histórica de las violencias contra mujeres*, investigam os aspectos socio-histórico-culturais que influenciam a prática da violência contra a mulher na sociedade contemporânea:

A violência contra a mulher é a história da civilização, não há evidências conhecidas

---

de uma sociedade onde a misoginia e a violência sistemática contra as mulheres não existissem. A única coisa que podemos fazer nessas situações ambíguas, onde reminiscências arqueológicas e históricas são fracas, é ir em direção ao que podemos identificar — cientificamente falando — e que está intimamente relacionada à violência contra as mulheres. (Silva; Manso; Barbosa, 2019. Tradução nossa).

No interior desse espectro, as autoras ainda debatem o patriarcado, que seria uma estrutura de poder, fruto de discussões entre as correntes econômicas, políticas, arqueológicas e antropológicas da ciência. Saffioti (2004, p. 127) sustenta o conceito de patriarcado como uma máquina em funcionamento, uma força institucional que se fortalece nas relações sociais, impregnando práticas sociais, instituições sociais e modos de ser e de pensar, ganhando, assim, naturalidade pela legitimidade que lhe é conferida. Muito embora não subscrevamos, de maneira plena, o conceito de patriarcado, e isso por entendê-lo como calcado em uma ideia de mulher como essência fixa, é dizer, sempre ocupante do polo vulnerável, como se a vulnerabilidade fosse coisa presente na essência das pessoas. Parece importante apoiar-se na pesquisa das pessoas autoras acima, uma vez que o conceito de patriarcado funciona quando se pensa nas formas por meio das quais foram as mulheres tratadas e constituídas em sujeição ao longo da história, notadamente a Ocidental, o que não exclui outras históricas de construção violentas. Contudo, disso este texto não tratará.

Esse sistema está imbricado na violência de gênero<sup>2</sup>, que é fruto da vontade e capacidade que as sujeitas(os) têm sobre o controle de outras(os). Vontade, liberdade — seja de pensamento ou movimento —, produção/reprodução e corpórea são alguns dos espaços do sujeito humano controlados por meio da violência. A vulnerabilidade gerada aqui leva à perda da dignidade humana, reduzindo o sujeito à vida nua (Agamben, 1998), é dizer, à mera existência, à carnalidade desumanizada, em que os direitos deixaram de existir e onde o sujeito humano é reduzido a nada mais do que um corpo sem capacidade e controle sobre si mesmo.

O patriarcado precisa ser visto, também, como um regime de dominação, pois trata-se de um sistema de exploração. E, aqui, exploração pensada, inclusive sobre o corpo das mulheres, compreendidos como máquinas de (re)produção capitalista, conforme assevera a feminista Monique Wittig:

A gravidez não é considerada uma produção forçada, mas sim um processo “natural”, “biológico”, esquecendo que nas nossas sociedades o nascimento é planejado (demografia), esquecendo que nós próprios estamos programados para produzir filhos, embora seja a única atividade social, “com exceção da guerra”, que envolve tanto perigo de morte. Enquanto formos “incapazes de abandonar, voluntária ou espontaneamente, a obrigação secular de procriar que as mulheres assumem como ato criativo feminino”, o controle sobre essa produção de filhos significará muito mais do que o simples controle dos meios materiais dessa produção. Para conseguir este controle, as mulheres terão de se abstrair da definição de

---

2 Pensar em violência de gênero é diferente de pensar em violência contra a mulher. Não é nosso interesse aprofundar, neste escrito, tais discrepâncias. Contudo, cabe registrar que a noção de violência de gênero é bastante mais ampla, vez que parte não de essências fixas de identidade, como mulher e homem, mas sim percebe que as violências pautadas no gênero se dão na relação entre as pessoas, ou seja, os gêneros são produzidos no interior das relações sociais e, nesse processo, performances mais masculinas tendem a ocupar, geralmente, lugares de exercício de poder, enquanto que as performances mais femininas, a ocupar uma posição de vulnerabilidade. E é esse raciocínio que permite, por exemplo, que se possa falar em “efeminofobia” em vez de homofobia para descrever as violências dirigidas àquelas pessoas cujos gêneros se afastam da masculinidade dominante (Miskolci, 2011).

“a-mulher” que lhes é imposta. (Wittig, 1992, p. 33. Tradução nossa).

Pode-se afirmar, então, que o capitalismo tem se apropriado das desigualdades que o caracterizam para expropriar cada vez mais.

Enquanto a dominação pode ser situada essencialmente nos campos políticos e ideológicos, a exploração diz respeito diretamente ao terreno econômico (Saffioti, 1987, p. 50).

Para além disso, sabe-se que na relação homem-mulher, estando a mulher em posição de inferioridade e submissão, que não é essencial, como já mencionamos, acaba ela por estar mais sujeita a sofrer violências motivadas por seu gênero, muitas vezes sendo o agressor o seu companheiro em uma relação de afeto, dentro da própria residência.

A violência no âmbito doméstico/familiar é consequência dessas relações de sexagem, resultantes do patriarcado que, por sua vez, encontra na divisão sexual do trabalho sua base, catalisadora do objetivo maior do capital, que é o lucro. Em nome desse, os(as) trabalhadores(as) são postos(as) à condição de mercadoria, é dizer, são eles reificados, principalmente as mulheres negras (Fernandes, 2016). Quanto mais coisificada e não remunerada a força de trabalho, mais se explora e incentiva as divisões da humanidade em sexos, raças e classes. Consoante a isso, Campos (2017) afirma que:

[As] relações sociais entre sexos são hierárquicas e organizadas para manter a dominação masculina e a subordinação feminina. Nesse sentido, a desigualdade entre os sexos é sexualizada e a relação entre sexualidade e poder adquire um papel fundamental na subordinação das mulheres. [...] Para as mulheres, a subordinação é sexualizada de um modo que a dominação está para os homens

como prazer, tanto quanto a feminilidade, como identidade de gênero, para as mulheres (Campos, 2017, p. 161-162).

Ocorre que, dessa maneira, as relações sociais de sexo, raça e classe são determinantes das diversas expressões de desigualdades e violências. Isso não significa que as relações individuais homens x mulheres não imprimam mediações que também implicam na violência contra a mulher. Contudo, a relação desigual de poder entre essas(es) sujeitas(os) decorre muito diretamente das relações patriarcais.

### 3 “MULHER TRANS, MULHER É”.

Um dos objetivos do REsp em análise é evidenciar a afirmativa “Mulher trans, mulher é”<sup>3</sup>, título deste artigo, em uma perspectiva não meramente biológica. O ministro relator constrói a problematização dessa frase por meio de uma análise das relações de gênero e do sexo, afirmando ainda que gênero é questão cultural e social e significa interação entre mulheres e homens. Essas relações, de acordo com ele, podem ser estudadas com base nas identidades feminina e masculina e a análise de gênero pode descrever essas dinâmicas. No entanto, o feminismo mostra que essas relações são de poder e que produzem injustiça no contexto do patriarcado.

Um dos pontos principais do texto traz o, ou um dos primordiais argumentos, reconhecimento do fator meramente biológico sobre o fator máximo para a incidência da Lei Maria da Penha não é válido:

Efetivamente, conquanto o acórdão recorrido reconheça diversos direitos relativos à própria existência de pessoas trans, limita à condição de

3 Frase retirada do REsp em análise para dar título ao texto, fazendo relação ao simples fato de que a forma pela qual uma mulher trans expressa o gênero com o qual se identifica revela sua identidade de gênero e isso basta (autodeterminação de gênero), fugindo totalmente de uma compreensão biológica. Trecho do REsp disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lei-maria-penha-aplicavel-protoger.pdf>.

mulher biológica o direito à proteção conferida pela Lei Maria da Penha. 3. A vulnerabilidade de uma categoria de seres humanos não pode ser resumida à objetividade de uma ciência exata. As existências e as relações humanas são complexas e o Direito não se deve alicerçar em argumentos simplistas e reducionistas (STJ, 2022, on-line).

Como é visto, é a partir do 3.º ponto da ementa em que se percebe a contaminação, como aqui propomos, dos estudos jurídicos pelo campo dos estudos subalternos em gênero e sexualidade. Para firmar a discussão referente à aplicação do art. 5.º da Lei Maria da Penha à espécie, o autor faz uma diferenciação entre os conceitos de gênero e sexo, traz as noções de termos transexuais, transgêneros, cisgêneros e travestis, tendo em vista a relação dessas minorias com a lógica da violência doméstica contra a mulher.

Fazendo uma relação com os estudos *queer*, um dos pontos fortes deste escrito, temos que o sexo é culturalmente definido, posto que o sexo, em si, diz, se é que se pode dizer que ele, isoladamente, diga algo, mas sim que ele é formado na cultura. Importante para essa discussão colocar as contribuições de Judith Butler (1986), afirmando que o gênero não é de forma alguma uma identidade estável do qual diferentes ações acontecem, nem seu lugar de agência:

[...], mas uma identidade tenuamente constituída no tempo – identidade instituída por meio de uma repetição estilizada de certos atos. Os gêneros são instituídos pela estilização do corpo e, por isso, precisam ser entendidos como o processo ordinário pelo qual gestos corporais, movimentos e ações de vários tipos formam a ilusão de um Eu atribuído de gênero imemorial (Butler, 1986, p. 519).

O relator salienta a diversidade das identidades para afirmar que não pretendeu esgotar o elenco das respectivas categorias. Temos ainda as pessoas não binárias, as quais não se reconhecem nem como do sexo

dito feminino ou masculino, mas que podem, sim, ser incluídas na relação de vulnerabilidade que exige a proteção da Lei n. 11.340/2006. Para definir o termo travesti, temos Jaqueline Gomes de Jesus (2012), que afirma:

São travestis as pessoas que vivenciam papéis de gênero feminino, mas não se reconhecem como homens ou como mulheres, mas como membros de um terceiro gênero ou de um não gênero. É importante ressaltar que travestis, independentemente de como se reconhecem, preferem ser tratadas no feminino, considerando insultuoso serem adjetivadas no masculino: as travestis, sim; os travestis, não (Jesus, 2012, p. 9).

Durante muito tempo, o termo era considerado pejorativo ou associado à prostituição. Contudo, atualmente o conceito foi ressignificado e passou a ter peso político. Há pessoas que afirmam com orgulho que são travestis devido à história do termo e como uma forma de resistência. Já em relação às mulheres trans, entende-se que:

[...] costuma-se simplificar a situação dizendo que a pessoa nasceu com a ‘cabeça de mulher em um corpo masculino’ (ou vice-versa). Por isso, muitas e muitos transexuais necessitam de acompanhamento de saúde para a realização de modificações corporais por meio de terapias hormonais e intervenções cirúrgicas, com o intuito de adequar o físico à identidade de gênero. É importante ressaltar, porém, que não é obrigatório e nem todas as transexuais desejam se submeter a procedimentos médicos, sobretudo aqueles de natureza invasiva ou mutiladora, não havendo nenhum tipo de condição específica ou forma corporal exigidas para o reconhecimento jurídico da identidade transexual (Brasil, 2017, p. 15).

Nesse segmento, Jesus (2014, p. 13) defende que “a noção de que pessoas trans são anormais ou doentes não decorre da natureza das identidades trans, qualquer que ela seja, e sim da natureza da ideia de que o gênero seja natural, dado, biológico, factual”. Como visto anteriormente, a identidade de gênero é a maneira que uma pessoa se identifica socialmente.

Esta pode ou não ser condizente com o sexo tido como biológico, também é a experiência do indivíduo em relação as suas emoções, sobre os sentimentos de pertencimento que podem levá-lo ao reconhecimento de sua identidade.

Para Paulo Roberto Ceccarelli (2013), a pessoa transgênero é aquela que não se identifica com seu sexo biológico (ou considerado como tal) e quer ser reconhecida no gênero oposto àquele que foi designado em seu nascimento, ou mais ainda, que foi esperado antes mesmo de nascer. Já o termo cisgênero refere-se às pessoas em que existe uma conformidade entre seu sexo tido como biológico e o gênero designado no momento do nascimento, ou seja, é o homem/mulher que vê coerência entre o modo como é identificado(a) e tratado(a) juridicamente, socialmente e politicamente (Brasil, 2017).

Diante do que foi exposto, é possível afirmar que o embate entre o objetivo da Lei Maria da Penha e sua aplicação é clara, uma vez que esta deveria proteger o gênero feminino; no entanto, o Judiciário deixa de reconhecer essas minorias que se encaixam no gênero feminino, levando em consideração tão somente o sexo biológico feminino (Gusmão; Fonseca; Soares, 2018).

O relator também demonstra um equívoco referente à decisão do Tribunal de origem, que foi voltada a um “universo bastante restrito, ao justificar que a expressão gênero somente faria referência ao sexo feminino (biologicamente mulher)”. No art. 5.º da Lei Maria da Penha, já citado anteriormente, é possível identificar que não se deve falar em analogia referente à violência baseada no gênero, mas sim de aplicação do texto da lei, e não no sexo biológico (STJ, 2022).

Bastante plausível essa questão, pois demonstra a proibição de uma interpretação analógica da lei, pelo menos quando se referir à lei penal, porém ainda traz o sexo como sendo biológico. Butler (2003, p. 25) afirma que, se o gênero é um significante cultural assumido pelos corpos atribuídos de sexo, se esse significante é determinado por diferentes atos e suas percepções culturais e se é considerado contestável o caráter imutável do sexo, talvez o sexo seja tão culturalmente construído quanto o gênero, então é impossível, culturalmente, fazermos uma compreensão de sexo e gênero como coisas distantes ou diferentes.

Butler (2003, p. 162-163) levanta uma questão quando indaga se existe algum ser humano que se torne seu gênero em algum ponto do tempo ou como que uma pessoa se torna de um gênero. Dessa maneira, ela sustenta que o gênero traz uma possível qualificação aos corpos, é dizer, que os humaniza, como no caso d\_ bebê que é humanizad\_ ao nascer.<sup>4</sup>No mesmo sentido, Berenice Bento (2008, p. 35) trata dessas expectativas quando fala do nascimento da criança, que é tratada como um corpo que tem pênis ou vagina, estruturada numa rede de comportamentos pressupostos e de subjetividades. Existem elementos como roupas e brinquedos considerados relacionados a um genital específico, equivocadamente, pois não sabemos se um indivíduo que nasce com pênis ou vagina vai se interessar por elementos tidos como masculinos ou femininos como vestir roupas azuis ou vestir rosa, por exemplo.

São atribuições socialmente construídas e não biológicas. A

<sup>4</sup> Fazemos questão, aqui, de não anotar o gênero da palavra “bebê”, e isso justamente por estarmos, nesse ponto da discussão, a tratar da humanização que a categoria de gênero produz ao ser “tatuada” no corpo no momento do nascimento. Gênero, assim, e nas pegadas de Butler, produz humanidade.

naturalização é uma classificação errada de algo construído culturalmente como característica biológica e que, incorretamente, é aproveitada como justificativa para admitir determinadas desigualdades (CNJ, 2021). O que a legislação em destaque demonstra em face dos citados conceitos é o gênero e este possui máxima dimensão social/cultural, não biológica e muito menos binária, logo:

Porque o resguardo legal não se restringe apenas ao sexo feminino, mas, sim, ao gênero feminino, o qual engloba não somente mulheres cisgênero como as transexuais, as travestis, as lésbicas etc. Na situação concreta, a mulher transexual, assim reconhecida socialmente, deve ser considerada mulher (no que se refere ao gênero feminino, especificadamente) porque é assim que ela se vê, é assim que se comporta exercendo sua autonomia e é assim que a sociedade a identifica (CNJ, 2021).

A partir desse trecho, vemos o conceito de identidade partindo não apenas da visão que a pessoa tem de si mesma, mas também de como é vista por outros indivíduos. Importante salientar que “tampouco há que se falar na necessidade de retificação do sexo no assento de nascimento, pois, independente da alteração, há identidade de gênero da vítima com o sexo feminino, o que basta para que sua vulnerabilidade seja reconhecida no contexto da violência doméstica” (STJ, 2022).

Neste contexto, sobre a possibilidade de aplicação da Lei n. 11.340/2006 em razão do gênero, o relator afirma que “o elemento diferenciador da abrangência da Lei n. 11.340/2006 é o gênero feminino. Acontece que o sexo considerado como biológico e a identidade subjetiva nem sempre coincidem. Nesse sentido, a Lei é vasta, abrangendo, por exemplo, as pessoas homossexuais femininas e masculinas, as travestis, as/os transexuais

e as/os transgêneros, as/os quais tenham identidade com o gênero feminino” (STJ, 2022).

Referente ao indeferimento do caso, pelo Juízo de primeiro grau, tem-se como argumento que a vítima precisa ser mulher, o que significa, nesse caso, pertencer ao gênero feminino. Na situação analisada, a vítima foi considerada homem, logo a prática da violência doméstica deveria/poderia ser tipificada como lesão corporal, como está expresso no art. 29, parágrafo 9.º do CP:

§ 9.º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos (Brasil, 1940).

Por esse motivo, de acordo com a Lei n. 11.340/2006 e o art. 1.º da Convenção de Belém do Pará, que a menção se dá pelo termo gênero e não a sexo. Guiado pela noção de que gênero é definido ao longo da vida e uma construção social, enquanto sexo é naturalmente biológico, é sintetizado pelo autor no REsp que identidade de gênero difere de identidade sexual: a segunda está à disposição do legislador para ser conduzida, ao contrário da primeira, a menos que considerem a ciência biológica. Afirma, ainda, que nada impede que o legislador estenda a proteção relativa à mulher à transexual feminina, além de pontuar que:

Este julgamento versa sobre a vulnerabilidade de uma categoria de seres humanos, que não pode ser resumida à objetividade de uma ciência exata. As existências e as relações humanas são complexas e o Direito não se deve alicerçar em discursos rasos, simplistas e reducionistas, especialmente nestes tempos de naturalização de falas de ódio contra minorias (STJ, 2022).

Sobre a admissibilidade do recurso, o REsp traz uma contextualização do caso em que uma mulher trans foi agredida por seu pai apenas por conta de sua identidade de gênero. No boletim citado no texto é afirmado que o agressor,

[...] que é usuário de drogas e álcool, chegou alterado, gritando com os vizinhos, a vítima pegou sua mochila para sair de casa, pois já sabe que ele fica violento quando nessas condições, mas seu pai a segurou pelos pulsos, causando lesões visíveis, ela se desvencilhou, mas foi agarrada novamente e arremessada de lado contra a parede, onde bateu com a cabeça, e em seguida a empurrou algumas vezes de costas contra a parede, no momento em que ele soltou um dos pulsos para pegar um pedaço de pau para agredir, a vítima conseguiu se desvencilhar e saiu correndo, sendo perseguida pelo agressor até quando encontrou uma Viatura da PM, que prestou socorro conduzindo-a até esta Delegacia para elaboração da ocorrência. Vítima pediu medidas protetivas, e aceita receber notificações pelo celular. Requisitado IML para a vítima (STF, 2022).

Por conta do ocorrido, a vítima, que não teve seu nome revelado, pediu uma medida protetiva, de acordo com o art. 22 da Lei em questão. O agressor foi afastado da casa, sem poder manter contato, inclusive por meio telefônico, seguindo o deferimento parcial da ação representada pelo Ministério Público, assim como a vítima que retornou à casa. Em seguida, acrescenta que:

[...] o fato de a vítima ser uma mulher transexual não afasta a incidência da norma protetiva, tendo em vista que o artigo 1.º da Lei 11.340/2006 disciplina que o diploma legal «cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher...», evidenciando que o objeto de proteção é a pessoa que sofre violência de gênero feminino e não, propriamente, a pessoa biologicamente considerada do sexo feminino (STF, 2022).

Um ponto a ser posto em evidência é o conceito de discriminação presente no

REsp, trazido por Roger Raupp Rios, que afirma:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar ao reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos econômico, social, cultural ou em qualquer campo da vida pública (Rios, 2008).

A Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (Antra), que faz um árduo trabalho para trazer dados sobre a vida, saúde e violência em relação às mulheres trans e travestis, apresenta há alguns anos dossiês sobre os assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras. No ano de 2021, consta no texto que:

A violência transfóbica, o discurso de ódio e uma ideologia antitrans tem crescido e ganhado muita força nas redes sociais desde 2014, e fez-se mais presente em 2020 e em 2021, diante da crise política, econômica e humanitária em que nos encontramos. Aliado a uma cena caótica, houve à disseminação de *fake news* e o recorrente uso do *trans panic* como forma de ter alcance (e muitas vezes, relevância sobre a pejorativização dos grupos) na internet, angariando adeptos e aproximando grupos antagônicos para a unificação e fortalecimento de uma disputa cissexista (Benevides, 2022).

Falamos da não trans não-proteção e da falta de segurança para se viver em uma sociedade cissexista que desumaniza essas existências e onde o próprio estado, governos e agentes públicos tem sido parte do problema sob diversas óticas (Antra, 2022). Tratando também sobre a aplicação da Lei Maria da Penha ou da sua negativa, aos casos de violências contra mulheres trans, a Associação em seu dossiê afirma que:

[...] apesar dos avanços que vinham sendo conquistados no reconhecimento da violência de gênero contra travestis e

mulheres trans, com a devida aplicação da Lei Maria da Penha em alguns casos que abriram precedentes importantes nessa discussão, temos observado um retrocesso desse entendimento quando acompanhamos casos em que a violação do direito à identidade de gênero tem sido permitida por decisões de juízes, que tem negado a proteção prevista na Lei Maria da Penha, alegando entre outras questões, que estas não seriam mulheres e que, portanto, a lei não se aplicaria a elas, em uma flagrante violação dos direitos humanos da população trans. A revista *Isto É* produziu uma matéria sobre a omissão do sistema judiciário com casos de violência doméstica contra mulheres trans por desconsiderar seu gênero como válido para a proteção contra a violência de gênero. Aliado a isso, o judiciário, muitas vezes, adota posturas transfóbicas ao emitir decisões nos poucos casos cujas denúncias são acolhidas (Benevides, 2022).

Isso mostra que mesmo com a evolução até chegar no Recurso analisado, muito precisa ser feito. Trata-se de um Estado omissivo e transfóbico que invalida a existência de pessoas trans e é violento a partir do momento em que a violência afeta essas sujeitas ao momento em que elas recorrem à Justiça, por exemplo.

#### 4 TEORIA QUEER

No capítulo V, Resistência à heteronormatividade, o relator indica a importância dos estudos *queer* para a decisão e afirma que a interação ou a aplicação dessas teorias na literatura criminológica e jurídico-penal no Brasil ainda é limitada. Salienta ainda que há uma dificuldade em se fazer debates sobre o preconceito contra corpos estranhos na visão heteronormativa. Para entendimento, verifica-se que a palavra *queer* existe há mais de 400 anos, remetendo a algo estranho, fora da norma. Foi em 1990 que os estudos ou teorias *queer* apareceram, depois de um longo processo ligado aos estudos de gênero, dos feminismos, das

sexualidades etc., como afirma Teresa de Laureti:

Isso foi o que aconteceu nos Estados Unidos. Na Itália, França e outras universidades europeias em que os Women's Studies nunca foram parte do currículo acadêmico, todas essas questões – feminismo, gênero, sexualidade e, num nível menor, raça e etnicidade – foram e ainda são tipicamente colocados debaixo do guarda-chuva dos “estudos de gênero”. Hoje, olhando para trás, eles talvez sejam considerados os precursores da teoria *queer*, como pensa Javier Sáez, no livro *Teoría Queer y psicoanálisis* (Laureti, 2019).

A autora afirma que inventou a expressão “teoria *queer*” no ano de 1990:

Para mim, naquele momento, teoria *queer* era um projeto crítico que tinha o objetivo de resistir à homogeneização cultural dos ‘estudos de gays e lésbicas’ que estavam pela academia, tomados como um campo de estudo singular e unificado. O *queer* é plural, transita e é heterogêneo (Laureti, 2019).

Para Laureti (2019), as palavras teoria e *queer* juntavam em uma expressão o objetivo político e crítico social com o trabalho conceitual e especulativo envolvido na produção dos discursos. Dessa forma, a teoria *queer* tinha a condição de trilhar um novo caminho discursivo, outra maneira de pensar o aspecto sexual:

É possível dizer que hoje uma identidade *queer* é mais radical que uma identidade lésbica ou gay, porque estas se tornaram respeitáveis e mesmo conservadoras – como na aspiração pelo casamento legal. Mas também é possível afirmar que o *queer* é apenas um gesto na direção de uma vaga antinormatividade ou identidade não convencional (Laureti, 2019).

Para Marcelo Maciel Ramos (2021), a teoria *queer* é atravessada pela interdisciplinaridade, por perspectivas pós-estruturalistas e também por uma crítica às noções universalistas ou

essencialistas, como a de verdade, por exemplo. O autor discute a compreensão dos discursos e normas que produzem as subjetividades, as identidades, as noções de normal ou anormal. Consoante a isso, Nikki Sullivan (2003) afirma que a teoria *queer* é construída como um conjunto vago e indefinido de práticas e posições que desafiam as identidades como uma prática desconstrutiva. Procura desconstruir e desestabilizar entendimentos essencialistas sobre sexo, gênero, sexualidade e sociabilidade.

Pelo mesmo caminho, Daniel García López explica que a teoria *queer* atinge a norma, o centro do sistema jurídico, e procura demonstrar como a norma jurídica atua e configura elementos contingentes e históricos como se fossem naturais. O que a teoria *queer* quer é o fim do direito, ainda que seus meios e estratégias possam ser diferentes.

Além disso, López (2016) afirma que:

A teoria *queer* do direito não propõe o reconhecimento jurídico das subjetividades periféricas, excêntricas ou degeneradas. Ela questiona e resiste aos limites da cidadania, do sujeito e das identidades na medida em que essas categorias pressupõem uma universalidade ou uma unidade comum que afastam as diferenças. O *queer* é antiessencialista e interseccional. Ao mesmo tempo em que desnaturaliza o gênero e a sexualidade como identidades fixas e estáveis, ele procura demonstrar as articulações discursivas e normativas entre o gênero, a sexualidade, a raça e a classe (López, 2016).

Na mesma discussão, Francisco Valdez enxerga a teoria *queer* do direito inserida no movimento que trata da amplitude de discursos jurídicos de antissubordinação, de engajamentos teóricos interseccionais, analisando como a supremacia hétero e branca articula elementos racistas e homofóbicos para a criação de

condições legais e sociais que encorajam a parcialidade e a discriminação contra minorias sexuais (1997, p. 1295-1296). O autor também reconhece as categorias de sexo e sexualidade como fatos importantes presentes no direito. “Nas entrelinhas do silêncio, do não dito nos livros jurídicos, nas sentenças dos tribunais e nas leis, o *queer* descobre que tudo no direito está fundado na regulação do sexo e na produção da ilegitimidade de indivíduos *queer*” (Valdez, 1997). Para Ramos (2021):

Essa posicionalidade permite revelar que o sexo atravessa as discursividades e normatividades jurídicas. A própria regulação burguesa da propriedade, os direitos sucessórios, os direitos de família, os direitos do trabalho, os direitos penais regulam o sexo e a sexualidade não só de modo direto e explícito, mas na maior parte das vezes de modo indireto e silencioso. O *queer*, ao profanar as teorias jurídicas tradicionais, abre caminho tanto para repensar quanto para desestabilizar as estruturas do direito (Ramos, 2021).

Os primeiros livros sobre Teoria Queer são: *Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da identidade*, de Judith Butler, de 1990. Em *Problemas de Gênero*, por exemplo, além de ser feita uma genealogia aprofundada sobre o conceito de gênero para o feminismo, Butler fala pela primeira vez sobre a performatividade de gênero, conceito que veio a ser um dos principais dessa teoria. Esta, ao dialogar com o feminismo, direcionará sua crítica à inferiorização das diversas identidades de gênero e de orientação sexual estabelecidas no processo histórico de naturalização do ideal heterossexual.

Paul Preciado<sup>5</sup> afirma que:

a tomada da palavra pelas minorias *queer* é um advento mais pós humano do que pós-moderno” e alerta que “as políticas das multidões *queer* se opõem não somente às instituições políticas

5 Filósofo feminista, destacado pela sua abordagem à Teoria Queer e filosofia de gênero.

tradicionais, que se querem soberanas e universalmente representativas, mas também às epistemologias sexopolíticas *straight*<sup>6</sup>, que dominam a produção da ciência” (Preciado, 2011).

Os debates em torno do conceito de gênero são múltiplos e pertinente é a inclusão do pensamento filosófico de Butler sobre essa categoria, segundo a qual:

A forma mais ordinária de reprodução das identidades de gênero acontece nas diferentes maneiras que corpos são colocados em relação às expectativas profundamente enraizadas e sedimentadas sobre existências atribuídas de gênero. Existe uma sedimentação das normas de gênero que produz o fenômeno peculiar do sexo natural, ou da mulher de verdade, ou qualquer outra ficção social que se faça presente e seja convincente; essa sedimentação tem produzido, ao longo do tempo, um conjunto de estilos corporais que, de maneira reificada, são apresentados como configuração natural dos corpos, divididos em sexos que se relacionam de maneira binária (Butler, 2019, p. 220).

Conclui-se que os indivíduos fazem seus corpos, essa é a diferença. Não são, elas fazem e fazem de formas distintas (Butler, 2003). Os corpos são históricos, como afirma Simone de Beauvoir (2016), é um drama, uma reprodução. Assim como o gênero, que também é uma performance, pode ser punido por conta de sua distinção ser parte da humanização das pessoas. Então, o indivíduo que não efetua corretamente sua distinção de gênero é punido, em contraste com pessoas que performam um gênero tido como discreto, que faz parte das exigências que garantem essa “humanização” de indivíduos na cultura contemporânea.

Já entendido que gênero é uma construção que não possui uma essência que o preceda e não é um fato, o relator afirma que formas de atuação de gênero geram a própria ideia de gênero, e sem esses atos não poderia haver gênero. O entendimento exige a desconstrução do cenário da heteronormatividade, a fim de permitir o acolhimento, como iguais, de pessoas com alguma diferença, para que sejam, então, tratadas com igualdade (STJ, 2022). Dessa forma, o relator entende que:

Para as magistradas e os magistrados comprometidos com a igualdade entre os gêneros, recomenda-se atenção à dimensão cultural da construção dos sujeitos de direito – e seus potenciais efeitos negativos. Isso pode ser feito a partir do questionamento sobre o papel que as características socialmente construídas podem ter ou não em determinada interpretação e sobre o potencial de perpetuação dessas características por uma decisão judicial. Como a atribuição de atributos não é homogênea entre membros de um mesmo grupo, é muito importante que magistradas e magistrados atentem para como outros marcadores sociais impactam a vida de diferentes mulheres (STJ, 2022).

A recomendação feita no texto é de que os(as) magistrados(as) que lidem com a discussão de gênero nos julgamentos questionem se “essas expectativas estão guiando determinada interpretação e/ou reforçando tais expectativas de alguma maneira, em prejuízo ao indivíduo envolvido na demanda?”.

## 5 SOBRE O CASO CONCRETO

De acordo com o ministro relator, o que interessa sobre o caso analisado é tratar não apenas sobre a agressão que se deu em ambiente doméstico, mas também familiar e afetivo, entre pai e

6 O autor traz essa noção para explicar o corpo straight, que é “o produto de uma divisão do trabalho da carne, segundo a qual cada órgão é definido por sua função. Uma sexualidade qualquer implica sempre uma territorialização precisa da boca, da vagina, do ânus. É assim que o pensamento straight assegura o lugar estrutural entre a produção da identidade de gênero e a produção de certos órgãos como órgãos sexuais e reprodutores.” (Preciado, p.11, 2011)

filha, eliminando qualquer dúvida quanto à incidência do subsistema da Lei Maria da Penha, inclusive no que diz respeito ao órgão jurisdicional competente — especializado — para processar e julgar a ação penal (STJ, 2022). Logo,

[...] reputo descabida a preponderância de um fator meramente biológico sobre o que realmente importa para a incidência da Lei Maria da Penha, com todo o seu arcabouço protetivo, inclusive a competência jurisdicional para julgar ações penais decorrentes de crimes perpetrados em situação de violência doméstica, familiar ou afetiva contra mulheres. No caso dos autos, as condutas descritas são tipicamente movidas pela relação patriarcal e misógina que o pai estabeleceu com a filha. O *modus operandi* das agressões — segurar pelos pulsos, causando lesões visíveis, arremessá-la diversas vezes contra a parede, tentar agredi-la com pedaço de pau e persegui-la são elementos próprios da estrutura de violência contra pessoas do sexo feminino. Isso significa que o modo de agir do agressor releva o caráter especialíssimo do delito e a necessidade de imposição de medidas protetivas (STJ, 2022).

Visando a proteção das sujeitas violentadas em âmbito doméstico e familiar, a Lei Maria da Penha abraça a vítima, em decorrência da distorção sobre a relação procedente do pátrio poder, “em que se pressupõe intimidade e afeto, além do fator essencial de ela ser mulher, conforme foi elucidado” (STJ, 2022). É preciso a compreensão das “diversas experiências do que é ser mulher”, também deve-se notar a noção de que “é preciso interpretar a lei com atenção para que um sujeito abstrato universal não seja interpretado de modo a restringir direitos e experiências de mulheres de carne e osso com base em estereótipos” (Mello, 2020). Da mesma forma, é necessária a percepção que:

1- De outro ângulo, estender-se a proteção especial às transexuais, que são socialmente vulneráveis em

perspectiva de gênero, é forma concreta de se garantir a máxima amplitude e efetividade aos direitos fundamentais.

2- Em igual sentido, integrando a transexual em si o conceito de gênero feminino, com o qual me alinho, respeitando-se obviamente o entendimento diverso do nobre Desembargador Relator e da magistrada de piso, encontra-se o Enunciado nº 46 do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher FONAVID, *in verbis*: A lei Maria da Penha se aplica às mulheres trans, independentemente de alteração registral do nome e de cirurgia de redesignação sexual, sempre que configuradas as hipóteses do artigo 5º da Lei 11.340/2006 (STJ, 2022).

Sabendo que a vítima estava em ambiente doméstico e entendida a relação de gênero que ocasionou a violência por parte do seu genitor, foi preciso a aplicação de medidas protetivas previstas na Lei n. 11.343/2006, evitando maior agravamento da situação. A proteção à mulher transexual, mais que uma demanda de órgãos que lidam diretamente com os conflitos sociais, é uma demanda atual, em um tempo em que há o reconhecimento da identidade de gênero como direito fundamental; não apenas como direito fundamental, mas também como manifestação livre e irrestrita da personalidade humana e em relação ao qual o Estado Democrático de Direito está obrigado a viabilizar seu exercício pleno.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se, portanto, que gênero é uma construção que não possui uma essência e o entendimento exige a desconstrução de uma estrutura cisheteronormativa, com o objetivo de permitir o amparo a mulheres trans e travestis. A interação dos estudos *queer*

na literatura criminológica e jurídico-penal no Brasil, ainda que limitada, existe e está expressa na decisão analisada. Essa contaminação subverte e incomoda

uma estrutura baseada em saberes hegemônicos. Além disso, o *queer* se coloca como posição crítica das teorias e práticas tradicionais do direito, se torna uma transgressão e um tensionamento, cuja potência ainda é subutilizada no campo jurídico brasileiro. Analisar documentos como esse permite identificar momentos de ressignificações, produção de sentidos, nos quais podem interagir tanto a ordem como a diversidade.

É preciso compreender as diversas experiências do que é ser mulher, também deve-se haver a interpretação da lei com atenção para que um sujeito abstrato universal não seja interpretado de modo a restringir direitos e suas vastas experiências como mulheres. A proteção à mulher transexual e às travestis é uma demanda atual. A liberdade de exercício da identidade de gênero constitui uma expressão da identidade e da autonomia da pessoa, formando sua dignidade. De acordo com a constituição, temos o princípio da dignidade disposto no art. 1.º como fundamento, assim como os direitos à intimidade, igualdade, honra, imagem e proteção à saúde. Logo, essa demanda se refere também a um direito fundamental e como manifestação da personalidade humana. Ter uma vida plena e digna importa em ver reconhecida a sua identidade, a refletir suas experiências por ele vivenciadas e que se reflete na sociedade.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Ce qui reste d' Auschwitz**. Paris: Rivages, 1998.

ANDRADE, B. de O.; OLIVEIRA, J. A falha das políticas públicas de saúde inerentes às pessoas transgênero e sua interferência na vida das atletas transexuais brasileiras. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 15, n. 2, 2021.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo: fatos e mitos**. Tradução: Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. v. 1.

BENEVIDES, Bruna G. **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022**. Brasília: ANTRA, 2023. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2023/01/dossieantra2023.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BENEVIDES, Bruna G. **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021**. Brasília: ANTRA, 2022.

BENTO, Berenice. **O que é transexualidade**. São Paulo: Brasiliense, 2008. (Coleção Primeiros Passos, 328).

CEARÁ, Ministério Público. **O Ministério Público e a igualdade de direitos para LGBTI: Conceitos e Legislação**. 2. ed., rev. e atual. Brasília: MPF, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacaotematica/pfdc/midioteca/nossaspublicacoes/omisteriopublico-e-a-igualdadede-direitos-para-lgbti-2017>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm). Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Lei Maria da Penha. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11340.htm). Acesso em: 4 mar. 2024.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, Judith. Atos performáticos e a formação dos gêneros: um ensaio sobre fenomenologia e teoria feminista. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (Org.). **Pensamento feminista, conceitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

CAMPOS, Carmen Hein de. **Criminologia feminista: teoria feminista e crítica às criminologias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CECCARELLI, P. **Transexualidades**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2013

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre identidade de gênero**: conceitos e termos: guia técnico sobre pessoas transsexuais, travestis e demais transgêneros, para formadores de opinião. ed. 2. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.diversidadessexual.com.br/wp-content/uploads/2013/04/G%C3%8ANERO-CONCEITOS-E-TERMOS.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

FERNANDES, Danubia de Andrade. O gênero negro: apontamentos sobre gênero, feminismo e negritude. **Revista Estudos Feministas**, v. 24, n. 3, p. 691-713, set./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/TgpBQ9JHwvj7VfvHJP-gxnyP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2024.

GARCÍA LÓPEZ, Daniel J. **¿Teoría Jurídica Queer?**: materiales para una lectura queer del derecho. AFD, XXXII, 2016.

GOMES, Luiz Flávio. **STF declara constitucionalidade do artigo 41 da Lei Maria da Penha**. JusBrasil. JusBrasil, 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-declara-constitucionalidade-do-artigo-41-da-lei-maria-da-penha/2619735#:~:text=Os%20ministros%20apontaram%20que%20a,com%20consequ%C3%AAsncias%20muitas%20vezes%20indel%C3%A9veis.>

GUSMÃO, Áklla Tayná Rocha; FONSECA, Maria Fernanda Soares. A possibilidade de aplicação da Lei Maria da Penha para transgêneros: desafios à democracia, desenvolvimento e bens comuns. In: Congresso em Desenvolvimento Social, 6. INSS, ago. 2018, p. 990-994.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Transfeminismo**: teorias e práticas. Rio de Janeiro: Metanoia, 2014.

LAURETIS, Teresa de. **Teoria queer, 20 anos depois**: identidade, sexualidade e política. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). **Pensamento Feminista**: concei-

tos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019, p. 411-420.

LEITE, Bianca Muniz; LOPES, Saskya Miranda. **Proteção para quem?**: Lei Maria da Penha e as mulheres trans. In: PEREIRA, Denise (Org.). **Sexualidade e relações de gênero**. Ponta Grossa: Atena, 2019. p. 26-33. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/86990/1/Protecao%20para%20quem.pdf>. Acesso em: 10. jul. 2024.

LOURO, Guacira Lopes. Teoria Queer: uma política pós-identitária para a educação. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 541-553, 2001.

MELLO, Adriana Ramos de. **Lei Maria da Penha na prática**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MÉLLO, Ricardo Pimentel et al. Construcionismo, práticas discursivas e possibilidades de pesquisa em psicologia social. **Psicologia & sociedade**, v. 19, p. 26-32, 2007.

MISKOLCI, Richard. Não somos, queremos: reflexões queer sobre a política sexual brasileira contemporânea. In: COLLING, Leonardo. **Stonewall 40 + o que no Brasil?** Salvador: UFBA, 2011. p. 37-56.

NAVARRO, Arthur. **Falsa acusação Maria da Penha, como proceder?**: limites e possibilidades. JusBrasil, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/falsa-acusacao-maria-da-penha-como-proceder/1375496480>.

PRECIADO, Beatriz. Multidões queer: notas para uma política dos "anormais". **Revista Estudos Feministas**, v. 19, p. 11-20, 2011.

PRECIADO, Paul B. Multidões queer: notas para uma política dos "anormais". In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). **Pensamento Feminista**: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019, p. 427-429.

RAMOS, Marcelo Maciel. Teorias feministas e teorias queer do direito: gênero e sexualidade como categorias úteis para a crítica jurídica. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 1679-1710, 2021.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação e ação afirmativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcalismo, violência**. Bahia: Ministério Público do Estado da Bahia, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **O Poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SILVA, Artenira da Silva; GARCÍA-MANOSO, Almudena; BARBOSA, Gabriella Sousa da Silva. Una revisión histórica de las violencias contra mujeres. **Revista Direito e Praxis**, v. 10, p. 170-197, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/W5tYmvnkcKwLvPT6vjKqxr/?format=pdf&lang=es>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SPINK, M. J.; (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. ed. 3. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPERIOR TRIBUNAL DA JUSTIÇA. **Recurso Especial REsp n. 1977124 SP (2021/0391811-0)**. JusBrasil, 2022. Dis-

ponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1473961621>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SULLIVAN, Nikki. **A Critical Introduction to Queer Theory**. New York: New York University Press, 2003.

VALDES, Francisco. Queer margins, queer ethics: A call to account for Race and Ethnicity in the Law, Theory, and Politics of 'Sexual Orientation'. **Hastings Law Journal**, v. 48, p. 1293-1341, 1997.

WITTIG, Monique. **El pensamiento heterosexual y otros ensayos**. Disponível em: <https://ia902802.us.archive.org/14/items/EIPensamientoHeterosexualMoniqueWittigB/EI%20pensamiento%20heterosexual%20-%20Monique%20Wittig%20-%20WEB.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

### **Carlos Henrique de Lucas**

Pós-doutorando - Relações Internacionais – UFBA. Professor Adjunto IV - Letras – UFOB. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais. Editor-chefe da Revista Sul-Sul de Ciências Humanas e Sociais.

### **Leonardo do Nascimento Feitosa**

Mestrando em Ciências Humanas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais. Graduação Interdisciplinar em Humanidades – UFOB.

# ARTIGOS

## O ACESSO À JUSTIÇA PARA OS INDOCUMENTADOS

### ACCESS TO JUSTICE FOR THE UNDOCUMENTED

David Augusto Fernandes  
Márcia Michele Garcia Duarte

**Resumo** O presente artigo analisa o aspecto pragmático do registro civil de pessoas naturais, com ênfase na situação dos indocumentados. Busca explorar a problemática decorrente dos obstáculos ao exercício da cidadania afetos ao âmbito registral e nas situações mais corriqueiras e constitucionalmente protegidas. A investigação descritiva pauta-se na metodologia bibliográfica e normativa, com análise qualitativa, abordando a gênese dos registros das pessoas, o amparo regulamentário supranacional e nacional, bem como o aspecto amplo do acesso à Justiça, perquirindo-se as ferramentas judiciais e extrajudiciais. Ao fim, discorrem-se reflexões críticas e construtivas, apresentando propostas para melhor realização da delicada questão que toca a elementos salutareos como a liberdade e a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Registro Civil de Pessoas Naturais. Dignidade da Pessoa Humana. Cidadania.

**Abstract:** The present work scrutinizes civil registry of natural persons pragmatic aspects, with an emphasis on undocumented individuals. In this line of reasoning, it aims to spotlight the challenges faced by undocumented people in obtaining citizenship at the registration level and also in the most trivial and constitutionally protected areas. The descriptive investigation is based on bibliographic and normative methods, employing qualitative analysis, in order to explore the origin of people's records, supranational and national regulatory support, as well as a broader concept of access to justice, including both judicial and extrajudicial tools. Finally, the study offers critical and constructive reflections, along with suggestions for addressing this delicate issue, which concerns salutary elements such as Freedom and Dignity of the Human Person.

**Keywords:** Civil Registry of Natural Persons; The Dignity of the Human Person; Citizenship.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo explorará a temática dos indocumentados, assim entendidos como aqueles que integram os índices de pessoas sem registro civil de nascimento. É dever do Estado documentar pessoas por meio de anotações formais e objetivas, mas também considerar a essência individual. Diz-se isso porque

o assentamento de nascimento deve exprimir a real identificação do indivíduo no seu eixo social (filiação socioafetiva, por exemplo) e de autorreconhecimento e autoexpressão (por exemplo, as pessoas transexuais e as não-binárias). Caso haja divergência da manifestação da individualidade e no assentamento de

nascimento, consideramos se tratar da situação de *pseudodocumentados*<sup>1</sup>.

Justifica-se que a certidão de nascimento, esteira para todos os demais documentos civis, não deve se limitar a indicar número de CPF, prenome, apelido de família e data de nascimento. Para nós, representa, em verdade, o singular exercício pleno da cidadania, devendo retratar com fidelidade quem é o indivíduo que a possui.

Para dar azo à adequada análise dessa problemática, a pesquisa pauta-se na metodologia dedutiva a partir do exame de normas jurídicas e doutrinária. Mostra-se indiscutível a relevância social, pois a questão do sub-registro se verte para o esvaziamento da cidadania. No desenvolvimento do trabalho, a narrativa explorará o breve esboço histórico do registro civil e como essa matéria se engradeceu no ordenamento jurídico, afastando-se a exclusividade para os registros das pessoas da seara canônica e passando a ser essa uma atribuição do Estado.

Posteriormente, serão descritos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas premissas para a adequada realização da Justiça, enquanto um dos primados da construção da Agenda 2030. Isso reforça o papel político-social do Brasil frente às demais nações nos compromissos firmados em escritos supranacionais afetos aos direitos humanos.

Em seguida, será analisada a normativa procedimental sobre registros civis de pessoa natural no Brasil, sobretudo a partir da eclosão regulamentária no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em temática registral. Do mesmo modo, será

conferida ênfase às garantias, ao menos formalmente asseguradas às pessoas quanto ao registro civil de nascimento originário e suas adequações *a posteriori*, dados os critérios de individualidade que se manifestem no curso da vida do titular do documento.

Nesse turno, o CNJ disciplina procedimentos a serem observados obrigatoriamente no assento de nascimento, bem como a facilitação do registro e alterações de prenome, inclusão de apelidos de família e reconhecimento tardio de paternidade, alteração de sexo no registro de nascimento em virtude de transexualidade, a averbação da paternidade ou maternidade socioafetiva diretamente perante o cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e a retificação extrajudicial de registro público. Além desses, aspectos afetos à celeridade e economia foram instituídos rumo à erradicação dos números de sub-registros natalícios.

Feito isso, passa-se à descrição da *Justiça Itinerante*, tonificante ferramenta no enfrentamento dos sub-registros, notadamente em decorrência de obstáculos geográficos que afastam indivíduos dos espaços de jurisdição. Mediante esse deslocamento da sede do Judiciário, aproxima-se a administração pública da população, corrigindo-se a então ausência do Estado em matéria registral e fortalecendo o exercício da cidadania.

Ao final, será analisado precisamente o acesso à Justiça a partir da constitucionalização do direito. Será visto como se baliza, a partir dos movimentos da segunda metade do século XX, o aprimoramento do sistema de acesso à justiça, operado por meio dos diversos

<sup>1</sup> Pseudodocumentados é um neologismo proposto pelos autores para se referir às pessoas que possuam registros de nascimentos, porém, uma documentação meramente formal, composta por elementos que não identifiquem adequadamente o seu titular em aspectos de autorreconhecimento.

vieses de atuação do Estado na proteção das garantias do seu povo.

Nessa perspectiva, o exercício de direitos basilares revela a cidadania, sendo o mais básico o acesso ao registro de nascimentos, assentamento do qual serão derivados outros documentos afetos à saúde, à educação, ao trabalho e à assistência social.

Nisso, erige-se a significância do acesso à Justiça a pleno e a reserva do exercício do justo, que transcende o acesso aos tribunais. Sublinhe-se que o acesso à ordem jurídica justa inclui a primazia da justiça constitucional, assim entendida como o que está presente na vida dos compatriotas para serem cidadãos cobertos de habilitação para o irrestrito exercício de direitos.

Assim, será visto que não basta a existência do documento individual. O ordenamento jurídico contemporâneo consagra diversos matizes a respeito do exercício da liberdade, dignidade e igualdade, elementos caros à existência plena do ser humano. Dessa forma, pois, constrói-se o acesso à Justiça, enquanto acesso à jurisdição constitucional e à justiça constitucional.

## 2 O REGISTRO CIVIL EM SUA GÊNESE

A temática registral civil mostra-se uma problemática contemporânea para o exercício pleno da cidadania e acesso à Justiça no seu escopo mais amplo, que alberga as searas judicial, extrajudicial e adoção de medidas preventivas. Iniciando a exploração do tema pelo levantamento histórico, apurou-se que o período referenciado como Direito Romano seria a gênese da escrituração civil das pessoas naturais.

Sob o magistério de Miguel Maria de Serpa Lopes, até então, ao menos do ponto de vista escrito, não há anterior vestígio de

tão útil instituição histórica. De se registrar ainda, explica, haver indícios observados no Direito justiniano, porém, restrito ao assentamento da constituição de prova do matrimônio, isso em demonstração precária e deficiente.

Durante a Idade-Média e nos primeiros séculos da época moderna, foram introduzidos usos religiosos e usos civis, dos quais surgiu o instituto do registro, explica Lopes (Lopes, 1960, p. 23). Nessa toada, em 1539 se institui o registro universal dos batismos e mortes pela primeira vez, após a Ordenança de *Villers-Cotterêts* no Reino da França (Lopes, 1960, p. 23).

Antes do Concílio de Trento, a Igreja Católica usava o registro de bispos, príncipes ou fiéis vivos ou mortos, pelos quais se oravam nas missas. Para uma perpétua memória, inscrevia-se o nome do benfeitor, como igualmente os daqueles que tivessem recebido sepultura. Outro uso foi estabelecido nas cidades italianas, onde se anotavam, nos livros públicos, a emancipação dos filhos de família e os filhos deixados ao abandono.

Somente no decorrer dos séculos XIV e XV foram instituídos registros por meio dos quais se pudesse demonstrar, com segurança e a qualquer momento, a idade dos indivíduos, os matrimônios, as filiações e outros. Esclarece Lopes que no Concílio de Trento, em 1563, voltaram-se as vistas para o problema, passando-se a sistematizar os usos então existentes e determinando-se passar a ser conduta obrigatória para todos os párocos o registro dos batismos, nascimentos, casamentos, obrigações que a praxe estendeu aos próprios óbitos (Lopes, 1960, p. 22).

Não tardou muito tempo para que essa forma de publicidade, instituída pela Igreja Católica, fosse admitida oficialmente e, por assim dizer, laicizada.

Entre outros motivos, exerceram influência as imperfeições desses registros, muitas vezes não fielmente cumpridos pelos párocos e depois a circunstância de ficarem esses assentamentos restritos aos adeptos da religião Católica.

Com o advento da Revolução Francesa, a publicidade do estado das pessoas foi erigida em dogma. Reagindo a esse momento, editou-se o Código Civil dos Franceses de 1804, que, em 1807, denominou-se Código Napoleão, retomando a nomenclatura original após o Congresso de Viena, em 1815 (Lopes, 1960, p. 23).

No plano interno, o problema do indocumentado era presente no período imperial. Àquela época, a certidão de batismo era equiparada à certidão de nascimento, ou seja, somente os católicos batizados tinham os seus registros nos assentos das paróquias. A interferência da Igreja excluía aqueles que não seguiam o catolicismo.

Tal situação prevaleceu até a edição do Decreto-lei n. 5.604, de 25 de abril de 1874, o qual determinava, de forma expressa, a observância ao regulamento para a execução do art. 2º da Lei n. 1.829, de 9 de setembro de 1870, precisamente a parte que estabelece o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos. O objetivo era oferecer aos não católicos a possibilidade de ter seus direitos reconhecidos, independentemente da diretriz religiosa que seguiam.

A partir da vigência do aludido decreto, foi possível normatizar as atividades cartorárias de registro civil. Com a regulamentação, os cartórios passaram a fazer os registros e as emissões de certidões de nascimento, de casamento e de óbito.

Quanto à obrigatoriedade do registro civil de nascimento, isso ocorreu a partir da vigência do Decreto-lei n. 9.886, de 7

de março de 1888. Além dos registros em serventias cartorárias do Estado, também passaram a ser obrigatórios os de casamento e de óbito. Seguindo tal silogismo desde a Proclamação da República, em 1889, o Estado foi considerado laico.

Procedendo a um recorte temporal, verifica-se que o Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990, promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança, trazendo, nos parágrafos do art. 7º, o registro de nascimento como direito fundamental, constitutivo da pessoa humana:

Art. 7º

1. A criança deve ser registrada imediatamente após seu nascimento e, desde o momento do nascimento, terá direito a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e ser cuidada por eles.
2. Os Estados Partes devem garantir o cumprimento desses direitos, de acordo com a legislação nacional e com as obrigações que tenham assumido em virtude dos instrumentos internacionais pertinentes, especialmente no caso de crianças apátridas (Brasil, 1990).

De idêntica monta, verifica-se a relevância do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Internalizado pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992, disciplina que “Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome”, conforme descrito em seu art. 24, § 2º.

Em 2007, foi publicado o Decreto n. 6.289, de 6 de dezembro, propondo a instituição do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Para o desempenho deste, instituiu-se o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de

Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica<sup>2</sup>.

A despeito dos diversos avanços obtidos ao longo do tempo, a situação dos indocumentados ainda permanece enraizada em nossa sociedade, apesar de diversos ordenamentos jurídicos direcionados para evitar essa circunstância.

Veja-se que no censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2010, havia, ao todo, 43.409 (IBGE, tabela 1386) crianças de até dez anos sem o respectivo registro de nascimento. Comparando com o levantamento do IBGE de 2015, constatou-se cerca de 3 milhões de brasileiros desprovidos de registro civil, ou seja, não possuem certidão de nascimento ou qualquer outro documento de identificação, como RG, CNH ou Carteira de Trabalho (Natosafe, 2022)<sup>3</sup>.

De se celebrar os dados do último censo, realizado em 2022, através do qual se apurou decréscimo histórico dos números de crianças sem certidão de nascimento. Consta na avaliação que, dos 2,57 milhões de brasileiros nascidos naquele ano, 33,7 mil não foram registrados (1,31%), segundo pesquisa do IBGE, “Este é o menor índice desde o início da série histórica que começou em 2015. Para se ter uma ideia, em 2021, 2,06% das crianças não foram registradas no prazo legal” (Cintra, 2024).

No âmbito do estado do Rio de Janeiro, também houve uma redução do número de crianças sem registro de nascimento. De acordo com a pesquisa nacional

*Estatísticas do Registro Civil* divulgada pelo IBGE, os índices recuaram de 1,21% em 2021 para 0,72% em 2022. É o menor número registrado desde o início da série histórica em 2015 e representa um avanço de 7,35 pontos percentual na diminuição do sub-registro de nascimento no estado (Diário de Petrópolis, 2024)<sup>4</sup>.

Enfatiza-se que a certidão de nascimento é o documento que entroniza o ser humano no ambiente social e marca sua existência perante o Estado. Sem esse documento, as pessoas não possuem registro de prenome, apelido de família, nacionalidade ou filiação. São dados básicos para que elas sejam consideradas cidadãs e tenham acesso à saúde, à educação e à assistência social. É também o documento base para a emissão de todos os demais, como Registro Geral (RG), Certificado de Pessoa Física (CPF), título de eleitor, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e passaporte.

Portanto, é assim que a ausência de assentamento de nascimento influi em assuntos da personalidade e de pertencimento afetos ao trabalho e ao lazer, impactando no exercício pleno da liberdade e da dignidade. Justifica-se nisso a proteção ao registro natalício por meio de diversos ordenamentos jurídicos, mas ainda carentes, dada a insuficiência de atuação mais forte do Estado, como se descreverá mais adiante.

### **3 A AGENDA 2030 DA ONU**

Inicia-se a análise normativa sobre o tema registral de pessoa natural pela ótica

<sup>2</sup> Em 2019, foi editado o Decreto n. 10.063, de 14 de outubro, que possui o mesmo objetivo, revogando o Decreto n. 6.289/2007.

<sup>3</sup> Conforme NATOSAFE, em 2022 a taxa de sub-registro pelas regiões brasileiras eram: 9,4% Norte, 3,5% Nordeste, 1,6% Centro-oeste, 1% Sudeste e 0,4% Sul.

<sup>4</sup> Conforme o periódico, “Segundo o estudo, dos 181.179 cidadãos fluminenses nascidos em 2022, 1.304 não foram registrados no período legal estipulado até março do ano seguinte. A título de comparação, em 2015, no início da série histórica o número de crianças sem registro no estado era estimado em 19 mil recém-nascidos”.

supranacional. Há quase 80 anos, o art. 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos determinava: “Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei” (ONU, 1948)<sup>5</sup>. O ato de registrar o nascimento sela o reconhecimento pelo Estado da personalidade jurídica de uma pessoa, garantindo-se ser um dever essencial do Estado esse ato designado ao neonato. Não sendo satisfeito quando do nascimento, em qualquer tempo é oportuno ao Estado corrigir essa omissão relevante e prover meios para a garantia do exercício desse direito contrariado. Sem nome reconhecido perante a lei, a pessoa natural não poderá exercer os demais direitos civis, nem os direitos políticos, econômicos e sociais (Leonardos; Brasileiro, 2022, p. 20).

Refletir sobre a concepção de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos, faz-se oportuna. Os direitos humanos são universais porque a condição de pessoa é o único requisito para a dignidade e titularidade de direitos. São indivisíveis porque compõem uma integralidade e interdependência entre si. Estão inter-relacionados, portanto. A partir dessa concepção, a comunidade internacional é chamada a tratar os direitos humanos de forma integral e justa, considerando cada direito com a mesma ênfase.

Nessa mesma esteira, em 2015, por patrocínio dos chefes de Estado

e de Governo e de representantes da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, foi lançada a Agenda 2030.

Tal compromisso comporta 17 objetivos para transformar o mundo, denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). São propósitos voltados à erradicação da pobreza e à promoção de vida digna para todas as pessoas. Para atingir cada uma das 169 metas contempladas por esses objetivos, é preciso uma ação mundial coordenada entre governos, empresas, academia e sociedade civil.

Os ODS preconizam atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras de fazerem o mesmo. Para que esse objetivo seja alcançado, faz-se necessário a harmonia entre três elementos: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. A integração entre esses elementos faz com que os ODS sejam interligados e indivisíveis, ou seja, devem ser implantados em conjunto, e não de forma independente<sup>6</sup>.

Os ODS se dividem em cinco grandes áreas, definidas por cinco “Ps”: a) Pessoas (ODS 1, 2, 3, 4, 5 e 10); b) Planeta (ODS 6, 7, 12, 13, 14 e 15); c) Prosperidade (ODS 8, 9 e 11); d) Paz (ODS 16); e) Parceria (ODS 17).

Dado o recorte temático deste trabalho, enfatiza-se aqui o Objetivo 10, que trata da redução das desigualdades dentro

5 Conforme Leonardos; Brasileiro (2022, p. 20): “Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio da Resolução 217A (III) considerada o documento marco da reestruturação dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial, em reação às ações do nazismo. O entendimento contemporâneo de direitos humanos, introduzido com essa Declaração Universal, foi reiterado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993”.

6 Conforme o Instituto Aurora (2020): Sua criação resulta de um processo de mais de dois anos de duração, iniciado em 2012 na Rio+20 (a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável) e respaldado por consultas públicas envolvendo a sociedade civil e outras partes interessadas ao redor do mundo. E em sua base está o legado deixado pelos Objetivos do Milênio (ODM), o movimento para redução da pobreza mais bem sucedido da história. Estabelecidos em 2000, os ODM contemplavam 8 objetivos e 21 metas que tinham como prazo de cumprimento o ano de 2015. Por terem mostrado ao mundo que o comprometimento com metas traz resultados, mas que ainda há muito a ser feito para que nenhuma pessoa seja deixada para trás, os ODM foram o ponto de partida para os ODS.

dos países, e, entre eles, o Objetivo 16, focado em promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável. Volta-se o olhar a proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Ressalta-se que o subitem 9 tem como escopo fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento até 2030 (ONU, 2016). No curso deste trabalho, será tratada a associação desses objetivos, que buscam eliminar, no ambiente social, as pessoas indocumentadas.

#### **4 REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO NO BRASIL**

O ordenamento nacional é significativamente adequado à realização do direito à cidadania pela via registral civil (Registro Civil de Nascimento – RCN). A problemática reside na concretização dessa essencialidade. Veja-se que o sistema normativo garante o direito da pessoa ao registro de nascimento, tornando-o obrigatório, dispondo o Código Civil brasileiro, em seus arts. 2º, 9º e 16, a dinâmica a ser executada por qualquer pessoa para a realização do RCN.

No campo da legislação extravagante, tem-se a Lei de Registros Públicos (n. 6.015/1973), diretriz especial de operacionalização do RCN. Destaca-se a previsão expressa no art. 30 sobre a gratuidade do registro civil no Cartório de Pessoas Naturais. Situações peculiares estão salvaguardadas pela norma, a exemplo do previsto no art. 55. Esclarece o dispositivo como proceder em situações adversas que possam ocorrer durante o registro dos neonatos, tais como: o declarante não indicar o nome completo; faltar o nome da mãe, e negativa de registros com prenomes que possam expor o indivíduo ao ridículo.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se faz presente na área em estudo, operacionalizando a forma da lavratura do RCN por meio de provimentos a seguir destacados. O primeiro deles determina a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos (Provimento CNJ n. 13, de 3 de setembro de 2010). No Provimento CNJ n. 16, de 17 de fevereiro de 2012, determina-se que haja recepção dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Por meio do Provimento CNJ n. 28, de 5 de fevereiro de 2013, dispõe-se sobre o registro tardio de nascimento, por oficial de registro civil das pessoas naturais, nas hipóteses que disciplina.

O CNJ determinou, ainda, a criação da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), por meio do Provimento CNJ n. 46, de 16 de junho de 2015. Quanto à forma, institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotados pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais. Em complemento, dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no *Livro “A”* e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida.

A inclusão obrigatória do Certificado de Pessoa Física (CPF) nos registros de nascimento, casamento e óbito é assegurada no art. 6º do Provimento CNJ n. 63, de 14 de novembro de 2017. Sobre a prestação de serviços pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais mediante convênio, credenciamento e matrícula com órgãos e entidades

governamentais e privadas, está disciplinado no Provimento CNJ n. 66, de 25 de janeiro de 2018.

Propício mencionar que o CNJ, por meio do Provimento n. 140, de 22 de fevereiro de 2023, ampliou as oportunidades para que os indocumentados possam regularizar sua situação. Por meio da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, são conjugados esforços entre os entes federativos, em seus níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal, associados às entidades públicas, entidades representativas dos oficiais de registro civil das pessoas naturais, organizações da sociedade civil, iniciativa privada e comunidade, em prol da erradicação do sub-registro civil de nascimento no País e da ampliação do acesso à documentação civil básica a todos os brasileiros, especialmente à população socialmente vulnerável. Essa condição específica de vulnerabilidade é influenciada por restrições de acesso à informação, além da identificação da suscetibilidade pelo próprio indivíduo e dificuldade de acesso a mecanismos de prevenção, denominadas de condições cognitivas.

O referido Provimento põe em pauta: a população em situação de rua, nos termos do parágrafo único do art. 1º do Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009; os povos originários; as populações ribeirinhas; os refugiados; a população em cumprimento de medidas de segurança, situação manicomial, carcerária e egressos do cárcere. Todos carecedores do concurso do Estado para adquirirem um direito assegurado a todo ser humano: um documento que o identifique no ambiente social e permita o acesso aos seus direitos primários.

A busca pela erradicação do sub-registro civil de nascimento no País e pela ampliação do acesso à documentação civil básica a todos os brasileiros encontra amparo e proatividade também por meio da instituição da *Semana Nacional do Registro Civil – Registre-se!* Essa atividade deve obedecer ao calendário de realização anual (segunda semana do mês de maio), mediante convocação prévia pela Corregedoria Nacional de Justiça, e tem por objetivo a concentração de esforços e a realização de eventos voltados à identificação civil da parcela da população socialmente vulnerável. O Provimento n. 140 fornece a descrição de toda operacionalização administrativa e destaca o dever oficial de registro civil de conferir prioridade às solicitações de certidões oriundas do projeto.

Além daquele, outros provimentos dispunham sobre o envio de dados registrares das pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, diretamente ou por intermédio da Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais (CRC), aos Institutos de Identificação dos Estados e do Distrito Federal, para fins exclusivos de emissão de registro geral de identidade. Além do mais, tratou da temática Parentalidade Socioafetiva (inicialmente nominado como paternidade e, agora, como parentalidade).

Atualmente, com o Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, o CNJ instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, regulamentando os serviços notariais e de registro.

Vê-se que a proteção normativa brasileira caminha em passos promissores de bem proteger o registro civil, conferindo-o de maneira acessível, célere, completa e complacente com as novas

expectativas culturais sobre família e filiação. Nesse trilhar, a realização prática da tarefa de efetuação dos registros civis de pessoas naturais perpassa o acesso físico que vem sendo executado pelo Poder Judiciário.

## 5 A ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ITINERANTE

O acesso à Justiça em seu aspecto amplo ocorre não singularmente, mas fortemente pela atuação do Poder Judiciário. Apesar dos prédios que abrigam os fóruns e os tribunais, algumas vezes a jurisdição atuará por meio de foro instalado em ônibus e embarcações itinerantes. Chega-se, assim, ao jurisdicionado, em vez de aguardá-lo nos espaços físicos dos fóruns e tribunais.

As primeiras experiências informais de itinerância teriam sido desenvolvidas em 1992, em barcos, por iniciativas individuais de juízes do Amapá e de Rondônia, preocupados com o isolamento das populações ribeirinhas. Após sua institucionalização pelo Tribunal de Justiça do Amapá, em 1996, diversos outros tribunais estaduais criaram seus próprios programas, inspirados por seus bons resultados (Ferraz, 2017, p. 20).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro editou a Resolução TJ/OE n. 10, publicada em 25 de junho de 2004, estabelecendo normas para o funcionamento da *Justiça Itinerante* na sua jurisdição. Iniciou-se, assim, nova forma de prestação jurisdicional realizada por meio do trabalho conjunto de juízes de direito, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Naquele ano, foi sancionada a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, criando verdadeira reforma do judiciário, inclusive pela criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O texto constitucional ordenou, nos ramos de Justiça estadual, federal e trabalhista, a instalação da Justiça Itinerante (JI), por meio de realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional utilizando equipamentos públicos e comunitários (CNJ, 2022). A referida Justiça Itinerante objetiva, segundo o seu art. 1º, “assegurar a entrega da prestação jurisdicional nos segmentos de direito civil, de família, de infância e juventude, dos juzados especiais cíveis e criminais e matéria relativa ao registro civil de pessoas naturais (...)”<sup>7</sup> (Queiroz, 2012, p. 152).

O propósito primário da JI no Rio de Janeiro destinava-se a servir aos municípios que não fossem sede de comarcas e, posteriormente, acolher a população de distritos mais distantes das comarcas-sedes nos municípios com grande extensão territorial. Também estava previsto o atendimento às populações dos municípios periféricos à capital que possuíam grande densidade demográfica. Naquela oportunidade, a presença da Justiça se dava através de serventuários da justiça e conciliadores ou mediadores.

O ônibus da JI não contemplava magistrados, defensores ou promotores, apesar da explícita previsão de designação de juiz para atuar na itinerância, consoante o art. 4º da Resolução n. 10/2004. Mas, com o passar do tempo, a atuação de membros do *Parquet* e da Defensoria

7 Conforme Victor Santos Queiroz: “Cuida-se, como visto, da extensão, em determinadas matérias, da competência de órgãos jurisdicionais tradicionalmente estáticos, tanto na seara cível quanto no campo penal”. Acrescenta o autor, no art. 4º da Resolução TJ/OE n. 10, que “os módulos da Justiça Itinerante deveriam, num primeiro momento, funcionar nos Municípios que não fossem sede de Comarcas (Tanguá, Macuco, Aperibé, São José de Ubá e Varre-Sai) e, depois, em distritos mais distantes do centro dos Municípios sedes de Comarcas e com grande extensão territorial, bem como, finalmente, nas regiões periféricas da Capital com grande densidade demográfica”.

Pública foi se fazendo presente. É o que constata a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB), criada pelo Decreto estadual n. 43.067, de 8 de julho de 2011. Tal fonte normativa espelha o compromisso regente do Decreto n. 6.289, de 6 de dezembro de 2007, cuja replicação ocorreu no âmbito de vários municípios de nosso estado.

Nesse pensar, volta-se à abordagem do acesso à Justiça enquanto um direito fundamental previsto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal. Uma das ferramentas para garantia de tal direito consiste na instalação de JI, que encontra lastro nos arts. 107, § 2º, 115, § 1º, e 125, § 7º, da Carta Constitucional.

O diferencial da JI é oferecer serviços judiciários de forma célere e sem formalismos. Especificamente por meio desse serviço, busca-se atender aos cidadãos que possuem dificuldade de acesso aos serviços públicos, inibindo gastos com deslocamento dos interessados, seja por viverem em localidades distantes das sedes das comarcas ou por sua vulnerabilidade socioeconômica (CNJ, 2022).

Isso porque importante fator obstaculizador do acesso à Justiça está nos altos custos que envolvem uma demanda. O hipossuficiente desprovido de condições econômicas, assim como, por vezes, desconhecedor de seus direitos, necessita de amparo especial do Estado. Parte dessa atenção foi conferida pela Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que estabelece diretrizes para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Aliado a isso, o Código de Processo Civil de 2015 complementa essa garantia, a partir do art. 98.

Relembre-se que, a partir da segunda metade do século XX, os novos direitos

foram reconhecidos em decorrência da força ideológica do *Welfare State*. Na experiência brasileira, um dos maiores marcos normativos daquele período foi a promulgação da já referida Lei n. 1.060/1950. Houve significativo impacto e ampliação do acesso ao Poder Judiciário, viabilizado pela garantia da gratuidade de justiça em todos os seus desdobramentos (atos judiciais e extrajudiciais). Promoveu-se, assim, significativo instrumento de igualdade.

Salutar que a JI, desde sua criação, mostra-se em vertente crescente quanto a sua atividade-fim assecuratória da entrega da prestação jurisdicional ao grupo hipossuficiente. Em 2005, registraram-se 15.881 atendimentos. Esses dados se referem à época em que a JI abrangia os municípios de Tanguá, Areal, Macuco, Comendador Levy Gasparian, Mesquita e Carapebus, locais que não possuíam serventias do Poder Judiciário.

Em 2022, a JI, atuando no campo de erradicação do sub-registro, atingiu aproximadamente 30 mil atendimentos, regularizando a situação dos então invisíveis no nosso ambiente social (G1, 2022).

Para sedimentar a JI, o CNJ editou a Resolução n. 460, de 6 de maio de 2022, que determina aos órgãos estaduais, federais e trabalhistas a adoção da Justiça Itinerante para levar serviços às pessoas em vulnerabilidade ou que vivam em localidades de difícil acesso. Por se tratar de um país com imensas diferenças geográficas e sociais, a definição da melhor forma de aplicar fica a cargo dos tribunais, de acordo com as particularidades locais. Há órgãos que utilizam ônibus, caminhões, vans e, em alguns lugares, até barcos.

Note-se que os movimentos até aqui empreendidos evidenciam o cuidado da atuação do Estado por meio de diversas

frentes como forma de conferir acesso à Justiça, também em matéria registral, âmbito, a princípio, extrajudicial. Conclui-se, nessa lógica, que o ordenamento jurídico contemporâneo consagra o acesso à justiça como o acesso à ordem social justa. Como se dedicarão as próximas linhas, a expressão alberga não somente o recesso judicial propriamente dito, como também matizes extrajudiciais, preventivas e corretivas, ainda que, por exemplo, atuação registral tardia.

## **6 A EXPRESSÃO DO ACESSO À JUSTIÇA MANIFESTA PELO ATO REGISTRAL**

O acesso à Justiça é comumente entendido como acesso ao Poder Judiciário, e mais ainda quando da ocorrência de algum conflito que necessite ser dirimido pela autoridade judicante. Na feição moderna de conceito de jurisdição estatal estão compreendidas, além daquela lógica, as medidas extrajudiciais, as preventivas, as políticas públicas e quaisquer outras formas que assegurem aos indivíduos a realização plena da justiça.

O art. 3º do Código de Processo Civil de 2015 aponta para a verdadeira ressignificação do conceito de jurisdição, consagrando-a como acesso ao justo dentro ou fora do espaço do Poder Judiciário. O princípio insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 limita gramaticalmente o acesso à Justiça ao acesso ao Poder Judiciário, e isso não condiz com a noção contemporânea do Estado Democrático de Direito (Pinho, 2017, p. 57).

Nesse pensar, compreende-se que o acesso à Justiça se manifesta no *dever* de o Estado prestar jurisdição e realizar a justiça constitucional, notadamente na realização da essência dos direitos humanos, por excelência protegidos por

aparato internacional do qual o Brasil é signatário, o que aperfeiçoa o regime democrático.

Naturalmente, frente à era de valorização dos direitos humanos, deve-se preconizar atenção aos grupos que demandam atenção especial por razões históricas e que precisam receber tratamento igualitário, na senda dos direitos humanos. Isso porque, paralelo ao reconhecimento desses direitos e da dignidade da pessoa, a sociedade começou a reivindicar a proteção do Estado, sendo a igualdade material uma dessas ferramentas, ao equiparar desiguais na medida de suas desigualdades.

Nesse trilhar, o registro civil de pessoa natural logo após o nascimento, ainda que gratuito e regulado minuciosamente pelo sistema nacional, representa uma realidade de desigualdade manifesta, dados os índices de sub-registro ainda identificados e de complexa erradicação.

Para solucionar essa questão, vê-se a atuação do CNJ ampliando as formas registrais, determinando matrizes-padrões de informações completas e o uso da tecnologia para garantir maior precisão e celeridade. Entretanto, o território nacional não se limita às regiões metropolitanas. Ainda persistem patamares sociais divergentes naturais numa sociedade plural e de população ocupante de áreas geográficas remotas neste país de dimensões continentais.

Porém, num Estado Democrático, pautado em valores e normas que buscam a universalização de direitos fundamentais, não se admite inércia frente aos deveres da administração pública. Ao contrário, devem ser empreendidos ainda mais esforços para criar mecanismos aptos a atingir o compromisso social de garantir isonomia na tutela dos direitos sem qualquer discriminação,

preconceito ou privilégio. Isso porque, na contemporaneidade, os poderes estatais são responsáveis pela garantia do primado da igualdade, fruto implacável dos movimentos de direitos humanos, surgidos após as Revoluções Francesa e Inglesa no século XVIII<sup>8</sup>.

Para Douzinas (2009), o escrito francês buscou depor a ordem social do *ancien régime*, para que os direitos naturais fossem transformados em humanos. A garantia central da declaração francesa sublinhava o direito de resistência à opressão.

Pois bem. A sociedade moderna exige ampliação do acesso ao justo não somente pela atuação dos tribunais. A constitucionalização desses direitos merece ser reconhecida como muito mais que mera Carta Política, sendo instrumento de garantias.

Ferdinand Lassalle (1985, p. 5-7) indagara “O que é uma Constituição?”, assinalando-a como uma lei fundamental proclamada pela nação nos governos republicanos ou, ainda, um pacto juramentado entre o rei e o povo. Insatisfeito, contudo, com essas categorizações, indagou sobre o que seria a essência constitucional. Conclui que a essência da Constituição resulta da soma dos fatores reais do poder que regem uma nação, que consagram por escrito o que denomina de verdadeiro direito.

No Brasil, a mudança paradigmática adveio do escrito constitucional de 1988, reconhecendo-se direitos civis e políticos, bem como de grupos que demandam proteção especial. Antes, haviam sido experimentadas três fases do pensamento constitucional: colônia e império, racionalizado e com influência do pensamento francês, por intermédio das

Ordenações Portuguesas; e república, destacando-se forte influência dos modelos italiano e alemão, com reflexos mais autoritários.

O segundo pós-guerra demarcou a fase denominada trinta anos de ouro, tendo o Ocidente experimentado importante crescimento econômico e novas tendências sociais, marco da pós-modernidade. Em compasso com o movimento global, a Constituição brasileira passou a conferir maior proteção aos direitos humanos, direitos individuais e inalienáveis, bem como os direitos sociais.

Diante do papel político desempenhado pelo Brasil no cenário mundial, tornando-se Estado-parte em documentos internacionais de valorização dos direitos e dignidade humanos, é seguro afirmar que essa matriz deve referencial basilar para a aplicação do direito. E, na diretriz contemporânea, associa-se, sobremaneira, a fatores de cidadania manifestos em libertação e valorização da condição humana. Afinal, os direitos humanos fundamentais sempre precisam se sobrepor às formalidades impostas em detrimento do interesse humano.

Nessa realização, invoca-se a via da jurisdição constitucional enquanto reflexo da justiça constitucional. Esse veio protetivo opera-se pelas vias através do acesso ao Poder Judiciário ou da jurisdição extrajudicial, espelhando a essência do acesso à Justiça. Ou seja, a justiça constitucional volta-se, fundamentalmente, à atuação do Estado, inclusive através do uso de ferramentas preventivas nos diversos ramos de seus deveres para com o povo.

Para muito além do efeito experienciado através do processo constitucional judicializado, é necessário salvaguardar

<sup>8</sup> Destaques para os escritos revolucionários como Declaration of Independence (1776), Bill of Rights (1791) e da Déclaration Des Droits De L'Homme Et Du Citoyen (1789).

iniciativas preventivas, a realização de políticas públicas e de atuação processual extrajudicial através das quais a jurisdição constitucional deve se realizar. As densas modificações do contexto social vêm impactando na postura jurídica como um todo, buscando um atuar do Estado mais preocupado com a proteção e oferta de maiores garantias coletivas e individuais.

Nessa conjuntura, verifica-se que o papel do Estado de jurisdição constitucional é mais do que *decisor*. A experiência global característica da contemporaneidade tem desafiado as grandes massas que lutam por sobrevivência, em compasso com as administrações que sopesam a condução de seus cidadãos. Ou seja, o exercício da cidadania, que também se revela por meio do adequado atuar do Estado em matéria registral, convola-se em adequada proteção de direitos humanos fundamentais.

O Estado, por meio da justiça constitucional, mostra-se eficaz e eficiente em matéria registral, erradicando sub-registros e corrigindo pseudo-registros, e respeita a adequada inauguração do ser humano no campo da cidadania, reforçando os seus valores existenciais. No mesmo compasso, atua em cumprimento dos deveres enquanto Estado-parte e consagra sua soberania.

## 7 CONCLUSÃO

Compreende-se que as garantias individuais atendidas transcendem o indivíduo em sua particularidade. Realizar essas garantias reverbera em toda a sociedade, na medida em que a proteção dos direitos fundamentais encontra origem na busca pela salvaguarda dos interesses que suplantam as pessoas individuais e os sistemas nacionais. Em verdade, o esforço empregado resulta no cumprimento do dever transfronteiras.

Muito embora sejam observados avanços formais da natureza registral, persiste, contudo, a problemática dos indocumentados, com sérias consequências pessoais e sociais, afetando a coletividade, inexoravelmente. A par dessa realidade inadequada aos preceitos da justiça constitucional, medidas domésticas estão sendo tomadas, com o fito de executar o compromisso firmado, inclusive, na qualidade de o Brasil ser Estado-parte em escritos internacionais.

Sobretudo ansiando atender às diretrizes da ONU nominadas Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e à Agenda 2030, segue o sistema normativo interno em constante aprimoramento. Nesse prosperar, as medidas saneadoras são veiculadas por meio da ampliação do acesso ao Poder Judiciário, inclusive através do sistema de Justiça Itinerante (JI). Desse modo, a administração pública atinge ângulos geográficos remotos e leva o acesso à justiça à população estabelecida em regiões distanciadas de fóruns e tribunais.

A cobertura registral vem crescendo em considerável escala, conforme dados coletados. Consideramos, assim, que as medidas tomadas alcançarão significativa parcela populacional e caminha em adequado prisma, rumo à erradicação dos casos de sub-registros de nascimento. Contudo, a questão que permanece é sobre os demais elementos indicativos da personalidade na seara registral.

Veja-se que significativas informações podem ser realizadas diretamente no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais. Isso deveria ser objeto de campanhas públicas, com ampliação dos canais de divulgação e atualização e capacitação de profissionais, notadamente em medidas desjudicializadas.

Ao longo da investigação, percebeu-se que pouca visibilidade e incentivo são dirigidos a esse propósito. Entretanto, cuida-se de algo significativamente importante para a qualidade registral que externe melhor os elementos da personalidade de alguém em seus assentamentos de RCPN.

O advogado tem uma função social salutar. Por isso, é primordial que conheça e oriente os indivíduos na construção material do seu assentamento de nascimento. O documento natalício é mutável na atualidade, devendo espelhar a realidade parental do titular do documento, do mesmo modo que deve respeitar a individualidade, com quereres e sentimentos, e a forma como cada cidadão se expressa como pessoa no mundo da vida.

Ferramenta importantíssima dessa propagação documental legítima pode ser facilitada pelos profissionais do direito. O papel do advogado é dar a devida e correta orientação pelo laço de credibilidade e confiança manifestada pelo indivíduo outorgante da representação processual. Tendo em vista que o advogado é o primeiro juiz da causa, expressão atribuída ao magistral Francesco Carnelutti, esse profissional guarda papel transformador quando do aconselhamento aos jurisdicionados, sendo verdadeiro parecerista da questão.

Essa defasagem informacional pode e deve ser corrigida. Em paralelo, identificamos escassez de medidas preventivas e políticas públicas mais adequadas à realidade da população. Por exemplo, a marcha pela linguagem jurídica simplificada com o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples (CNJ, 2023), representa adequada aproximação do Estado jurisdicional com o cidadão. Isso pode ser bem equilibrado na disseminação de informações

claras, audíveis e compreensíveis pelos destinatários da norma, precipuamente no que tange à documentação que reflita a real representação individual que deve constar expressa em documento público.

Pensar no indocumentado como alguém despido de documentos básicos e remediar essa mácula do eixo social deve ser prioridade, sem dúvidas. Impõe-se, ainda, destinar esforços para corrigir a *pseudocumentação* ou *documentação meramente formal* que não expresse a real identidade do indivíduo. Nisso reside a necessidade de indicação adequada no assento de nascimento daqueles elementos sobre como o indivíduo se percebe e se sente pertencente. Isso decorre da realidade socioafetiva, sexual e autoidentificação étnica.

São linhas edificantes do exercício da cidadania e da dignidade, estando, portanto, cobertos pelo manto da jurisdição constitucional que se operacionaliza dentro ou fora do espaço do Poder Judiciário. Essas informações, contudo, devem transcender o espaço elitizado, metropolitano ou acadêmico. São assuntos que precisam ser verdadeiramente conhecidos pela população, cabendo empenho dos seguimentos da sociedade civil, notadamente dos profissionais do direito, em prol de assegurar a erradicação do sub-registro e seu correlato pseudo-registro, com o fim de revelar, assim, a fiel face do acesso à justiça corretivo e pleno.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 5.604, de 25 de abril de 1874**. Manda observar o Regulamento des-

ta data para execução do art. 2º da Lei nº 1829, de 9 de setembro de 1870, na parte em que estabelece o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos. Coleção de Leis do Império - 1874, página 434, vol. 1, pt. I. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5604-25-abril-1874-550211-publicacaooriginal-65873-pe.html#:~:text.Acesso em: 24 jul. 2024.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5604-25-abril-1874-550211-publicacaooriginal-65873-pe.html#:~:text=Acesso em: 24 jul. 2024.)

BRASIL. Decreto n. 9.886, de 7 de março de 1888. Manda observar o novo Regulamento para a execução do art. 2º da Lei n. 1829, de 9 de setembro de 1870 na parte que estabelece o Registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos, do acordo com a autorização do art. 2º do Decreto n. 3316 de 11 de junho do 1887. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1888, página 248, vol. 1, pt. II. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9886-7-marco-1888-542304-norma-pe.html#:~:text=E-MENTA%3A%20Manda%20observar%20o%20novo,com%20a%20autorisa%-C3%A7%C3%A3o%20do%20art. Acesso em: 24 jul. 2024.>

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Considerando que o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a qual entrou em vigor internacional em 02 de setembro de 1990, na forma de seu artigo 49, inciso 1. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.289, de 6 de dezembro de 2007.** Estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm). Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 10.063, de 14 de outubro de 2019.** Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10063-14-outubro-2019-789245-norma-pe.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 99.70, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004,** que altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950,** que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1060.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm). Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 27 jul. 2024.

CINTRA, Carolina. Brasil atinge o menor número de crianças sem registro de nascimento; 1,31% ficaram sem documento, diz IBGE. **G1 DF**, 14 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2024/04/12/brasil-atinge-o-menor-numero-de-criancas-sem-registro-de-nascimento-131percent-ficaram-sem-documento-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça itinerante supera barreiras da exclusão social**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-itinerante-supera-barreiras-da-exclusao-social/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 13, de 3 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1298>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 16, de 17 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 28, de 5 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1730>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 46, de 16 de junho de 2015**.

Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais - CRC. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2509>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017**. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 66, de 25 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a prestação de serviços pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais mediante convênio, credenciamento e matrícula com órgãos e entidades governamentais e privadas. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2528>. Acesso em 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 83, de 14 de agosto de 2019**. Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975>. Acesso em 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 104, de 9 de junho de 2020**. Dispõe sobre o envio de dados registrares, das pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, pelo Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, diretamente ou por intermédio da Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais - CRC, aos Institutos de Identificação dos Estados e do Distrito Federal, para fins exclusivos de emissão de registro geral de identidade. Brasília: CNJ, 2020. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3340>. Acesso em 27 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimto n. 140, de 22 de fevereiro de 2023.** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis; institui a Semana Nacional do Registro Civil e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4955>. Acesso em: 17 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimto n. 149, de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em 14 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 460, de 6 de maio de 2022.** Dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4575>. Acesso em: 28 jul. 2024.

DIÁRIO DE PETRÓPOLIS. **Rio de Janeiro registra menor nível histórico de crianças sem registro de nascimento.** Disponível em: <https://diariodepetropolis.com.br/integra/rio-de-janeiro-registra-menor-nivel-historico-de-criancas-sem-registro-de-nascimento-2081>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos.** Tradução: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

FERRAZ, Leslie S. Justiça Itinerante: uma política efetiva de democratização do acesso à Justiça? **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 17-45, 2º sem. 2017.

G1. **Falta de certidão de nascimento deixa cidadãos sem direitos.** 1 vídeo (7 min). Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/especial-de-domingo/video/falta-de-certidao-de-nascimento-deixa-cidada>

os-sem-direitos-10868729.ghtml. Acesso em: 29 jul. 2024.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** Tradução: Adail Ubirajara Sobral, Maria Stela Gonçalves. 18 ed. São Paulo: Editora Loyola, 2009.

INSTITUTO AURORA. **ODS 16:** pela construção e manutenção de uma cultura de paz. Disponível em: [https://institutoaurora.org/ods-16-cultura-de-paz/?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAjw4\\_K0BhBsEiwAfVZ\\_9fAT-865ZqzhM2Y4zhqTBZ4ZB-B4xmBRdAqK-XUa7-zByYnzwtZxVRBoCa0oQAvD\\_BwE](https://institutoaurora.org/ods-16-cultura-de-paz/?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw4_K0BhBsEiwAfVZ_9fAT-865ZqzhM2Y4zhqTBZ4ZB-B4xmBRdAqK-XUa7-zByYnzwtZxVRBoCa0oQAvD_BwE). Acesso em: 27 jul. 2024.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição.** Rio de Janeiro: Líber Juris, 1985, p. 05-07.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010.** Brasília: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=downloads>. Acesso em: 14 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2020.** Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9773>. Acesso em: 14 out. 2024.

LEONARDOS, Leilá; BRASILEIRO, Tula. **Estudo informativo sobre a cadeia documental no Brasil.** Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos Registos Públicos em comentário ao Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 5.318, de 29 de novembro de 1940 e legislação posterior em conexão com o direito privado brasileiro.** 4 ed. Distrito Federal (RJ): Livraria Freitas Bastos S.A. 1960.

NATOSAFE. 3 milhões de brasileiros não possuem o registro de nascimento. **Infant. ID**, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://natosafe.com.br/brasileiros-sem-registro-de-nascimento/>. Acesso em: 26 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.**

ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 26 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 28 jun. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e Pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: Editora CRV, 2017.

QUEIROZ, Victor Santos. Justiça Itinerante: considerações sobre a experiência do estado do Rio de Janeiro. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, p. 149/152, n. 43, jan./mar. 2012.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 43.067, de 11 de julho de 2011**. Institui o comitê gestor

estadual de políticas de erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-43067-2011-rio-de-janeiro-institui-o-comite-gestor-estadual-de-politicas-de-erradicacao-do-sub-registro-civil-de-nascimento-e-ampliacao-do-acesso-a-documentacao-basica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 jul. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Justiça Itinerante**. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/web/museu/justica-itinerante-20-anos>. Acesso em: 28 jul. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução TJ/OE n. 10**, de 25 de junho de 2004. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/5736540/6537287/RAD-SGSUS.pdf>. Acesso em 08 ago. 2024.

### **David Augusto Fernandes**

Professor Adjunto na UFF. Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra, Mestre e Doutor em Direito (UGV).

### **Márcia Michele Garcia Duarte**

Professora Associada na UFF e na UERJ. Advogada. Mediadora Judicial e Extrajudicial. Pós-doutora pela UERJ e pela Universidade de Coimbra. Mestra e Doutora (UNESA). Membro do IBDP, ICPC e da ABEP.

---

## ARTIGOS

### PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS E NEGÓCIO JURÍDICO NO DIVÓRCIO: CASOS CONSENSUAIS E LITIGIOSOS E A RELEVÂNCIA DOS NÚCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA

#### PROTECTION OF VULNERABLE PEOPLE AND LEGAL AGREEMENTS IN DIVORCE: CONSENSUAL AND LITIGIOUS CASES AND THE RELEVANCE OF LEGAL PRACTICE CENTERS

*Juliana Kiyosen Nakayama  
Heloisa Souza Melo  
Matheus Manfio Piva Martins*

**Resumo:** A metodologia adotada neste artigo foi a empírica indutiva, com estudo de caso, de forma a analisar a atuação efetiva dos núcleos de prática jurídica em relação ao seu papel de proteger a população economicamente vulnerável. A problematização apresentada consiste na dificuldade de acesso à Justiça para as lides demandadas da referida população. Mediante os estudos de caso, mostrou-se imprescindível o negócio jurídico como meio facilitador da resolução das ações, com base nas declarações de vontade das partes. Desse modo, este estudo tem o objetivo geral de analisar a prestação jurisdicional à população vulnerável e mais especificamente o papel do negócio jurídico na resolução de conflitos dessa parcela da população. Por fim, esta pesquisa determinou que os Núcleos de Prática Jurídica são indispensáveis na tutela de vulneráveis.

**Palavras-chave:** Núcleo de Prática Jurídica. Casamento. Negócio Jurídico. Divórcio.

**Abstract:** The methodology chosen in the article consisted of empirical inductive research with a case study, aiming to analyze the effective role of legal practice centers in protecting economically vulnerable populations. The problem presented is the difficulty of access to justice for the legal issues faced by this population. Through the case studies, it became essential to view legal transactions as a means of facilitating the resolution of actions, based on the declarations of intent from the parties involved. Thus, the overall objective of this work is to analyze the judicial services provided to vulnerable populations, and specifically, the role of legal transactions in resolving conflicts within this segment of the population. Finally, this research determined that legal practice centers are indispensable for the protection of vulnerable individuals.

**Key-words:** Legal Practice Centers. Marriage. Legal Agreements. Divorce.

## 1 INTRODUÇÃO

Com base nos desafios enfrentados pela sociedade quanto ao acesso à Justiça no Brasil, o presente artigo tratará do papel do Poder Judiciário em relação à proteção das pessoas economicamente vulneráveis, analisando a atuação efetiva dos núcleos de prática jurídica na assistência oferecida para essa parcela da população, enquadrada entre aquelas que recebem até três salários mínimos.

A hipótese dessa tese consiste no papel indispensável dos núcleos de prática jurídica para a tutela da população supramencionada, acolhendo suas demandas e buscando as formas mais adequadas de prestação da tutela jurídica.

De modo geral, analisará as formas de prestação jurisdicional gratuitas oferecidas para a população e dissertará acerca da relevância e presença, frequente, do negócio jurídico como meio fundamental para a resolução de lides.

Dessa forma, será exposto o que são os citados núcleos e qual o papel deles, em conjunto com a Defensoria do Estado e da União, como porta de acesso ao Judiciário, por meio de mecanismos que proporcionem a tutela dos direitos da população vulnerável. Explicando-se, em seguida, no que consiste a assistência judiciária gratuita a essa população. Por conseguinte, tratará sobre acordo como negócio jurídico, em casos de divórcio consensual e divórcio litigioso.

Com base nessa perspectiva, serão demonstrados também estudos de caso com exemplos do trabalho realizado pelos núcleos, mostrando se é possível enquadrar a percepção do negócio jurídico dentro de acordos realizados durante um processo. O objetivo do artigo consistirá na possibilidade de se entender a autonomia da vontade das partes, exercidas em casos de divórcio ao chegarem em um

acordo sobre suas demandas, como uma representação da expressão de vontade característica do negócio jurídico.

## 2 METODOLOGIA

A adoção da metodologia empírica indutiva com estudo de caso foi entendida como a melhor forma de prosseguir a pesquisa, em que foram coletadas e analisadas informações da população economicamente vulnerável, a fim de estudar a importância de essas pessoas terem obtido o acesso à Justiça e compreender os atos processuais que levaram os assistidos a possuírem sua demanda resolvida.

Ademais, possui como base a pesquisa qualitativa, que tem o ambiente natural como fonte de coleta de dados, de forma descritiva, em que o pesquisador desenvolve a teoria à medida que estuda o que foi coletado.

Por meio do método indutivo, é possível partir de uma proposição particular para uma geral, isto é, partindo de uma premissa menor para uma maior, permitindo a análise do objeto de modo a ampliar as conclusões da pesquisa.

A pesquisa empírica requer um olhar neutro sobre os fenômenos sociais ou econômicos, abstendo-se de qualquer orientação de caráter prescritivo. Quando a empiria se torna um fim em si mesmo, o resultado da pesquisa pode perder a relevância aplicativa para a resolução de questões propriamente jurídicas. No entanto, a descrição e a explanação podem evoluir para o campo prescritivo, a exemplo da recomendação para adoção de práticas específicas. A pesquisa empírica, que combina descrição, crítica propositiva e sugestões de conduta, passa a ter caráter aplicado (Pinto Junior, 2018).

O método empírico se baseia na coleção de uma grande quantidade de

dados de um fenômeno natural e por meio da análise dos dados basear uma teoria ou chegar a uma determinada conclusão.

Os dados empíricos podem ser coletados por meio da observação sistemática de um fenômeno ou de um experimento controlado. Um conceito central na ciência moderna é que toda evidência deve ser empírica, ou seja, baseada em dados reais observados na natureza. No método empírico a verdade vem sempre depois (Ciência, 2014).

Os dados coletados não se encontram em arquivos, foram produzidos com base em estudo e em observação de caso real. E, por isso, partem-se de dados empíricos em situações reais. Esse primado do empírico confere vocação naturalística com poucas análises quantitativas e prevalência em descrições e interpretações qualitativas (Galembeck, 1999).

Os estudos de casos também possibilitaram a identificação de atos processuais que podem garantir uma solução prática para uma célere resolução da lide, nos casos analisados, o negócio jurídico. Houve o estudo de um acordo feito entre as partes do processo, com o objetivo de identificar as características, ou a ausência de características, de um negócio jurídico no acordo realizado. Dessa forma, assimila-se a teoria jurídica com o caso concreto, demonstrando o raciocínio crítico e argumentativo, além de entrar em contato com a situação profissional de modo efetivo.

Ainda, a metodologia supramencionada engloba a análise de dados que se referem aos núcleos de prática jurídica no Brasil e, conseqüentemente, a relevância desses como forma de garantia do acesso à Justiça para a parcela hipossuficiente da população.

Nesse sentido, a análise de caso prático é caracterizada como o método de mais simples assimilação. Em que o tema

pode ser exposto de maneira simples e objetiva, tendo por objeto apenas o estudo da situação proposta. Nessa modalidade, devem ser verificados os diferentes problemas jurídicos separadamente, sem tomar posição de maneira emotiva ou irracional.

Dessa forma, conclui-se que a adoção da metodologia empírica indutiva é caracterizada pela observação direta e pelo uso de dados reais para o embasamento do presente artigo. Com uma observação direta, é possível realizar os estudos de caso e apresentar de forma sintética quais foram os atos processuais que culminaram na resolução da lide. Por outro lado, o uso de dados coletados permite apresentar a grande relevância social que os núcleos de prática jurídica possuem para o auxílio na proteção de vulneráveis

O caso prático é o tipo de exercício cujo método é o de mais simples assimilação. O tema pode ser apresentado de maneira objetiva, tendo por objeto apenas a análise da situação proposta. Nessa modalidade, devem ser verificados os diferentes problemas jurídicos separadamente, sem tomar posição diante deles de maneira emotiva ou irracional.

### **3 DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1 NÚCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA**

Segundo o Ministério da Educação, o profissional do Direito deve possuir uma consolidada visão geral e humanística sobre as problemáticas que enfrentará em sua carreira, com capacidade de analisar e articular conceitos e argumentos de interpretação e valoração dos fenômenos jurídicos-sociais, com postura reflexiva e visão crítica, qualificando-se e qualificando

os outros para a vida, o trabalho e o desenvolvimento da cidadania.

O Ministério da Educação defende ainda que o desenvolvimento do curso de Direito deve estar atrelado com a interdisciplinaridade, o fomento da pesquisa científica e a formação dos cidadãos, atendendo ao exposto no Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior (CNE/CES) n. 211/2004:

Assim, as DCNs para o curso de graduação em Direito devem refletir uma dinâmica que atenda aos diferentes perfis de desempenho a cada momento exigido pela sociedade, nessa “heterogeneidade das mudanças sociais”, sempre acompanhadas de novas e mais sofisticadas tecnologias, novas e mais complexas situações jurídicas, a exigir até contínuas revisões do projeto pedagógico do curso jurídico, que assim se constituirá a caixa de ressonância dessas efetivas demandas, para formar profissionais do direito adaptáveis e com a suficiente autonomia intelectual e de conhecimento para que se ajuste sempre às necessidades emergentes, revelando adequado raciocínio jurídico, postura ética, senso de justiça e sólida formação humanística.

Consoante os requisitos implementados para o curso de Direito no Brasil, a Universidade Estadual de Londrina (UEL) possui um núcleo de prática jurídica para formar seus alunos em concordância com o exposto acima, dispõe do Escritório de Aplicação de Assuntos Jurídicos (EAAJ) para o desenvolvimento da prática jurídica curricular e projetos de pesquisa, ensino e extensão.

O EAAJ, fundado em 1973 e caracterizado como *Escritório escola*, é um órgão suplementar da Universidade Estadual de Londrina, vinculado administrativamente à Reitoria e pedagogicamente ao Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA). A missão institucional do Escritório abrange o trabalho social e o ensino, desempenhando

papel relevante para os moradores da região.

O EAAJ oferece o serviço de assistência jurídica à população economicamente carente de Londrina e seus distritos, permitindo o acesso dessas pessoas à Justiça e ao exercício da cidadania. Esse serviço mantém o EAAJ em sintonia com as finalidades descritas no Estatuto da UEL, reforçando a responsabilidade social da universidade (EAAJ; UEL, 2024). O art. 2º do Estatuto dispõe que a UEL deve “II – formar pessoas habilitadas para investigação filosófica, científica e literária, o exercício das profissões liberais e III – prestar serviços à comunidade.”

Do mesmo modo, no EAAJ, é obrigatório aos alunos do 4º e 5º ano do curso de Direito realizar estágio curricular, atuando em diversas áreas, como Direito Civil, Processo Civil, Direito Penal, Processo Penal, Direito Administrativo, Constitucional e Tributário, Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito Previdenciário (EAAJ; UEL, 2024).

Com mais de 50 anos de funcionamento, atendendo aos clientes hipossuficientes da região metropolitana de Londrina, esse núcleo de prática jurídica já efetuou mais de 630.000 (seiscentos e trinta mil) atendimentos, realizou mais de 110.000 (cento e dez mil) ações e registrou mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) audiências (EAAJ; UEL, 2024).

Para o funcionamento harmônico desse escritório de finalidade educacional e social, participaram, no período de janeiro a julho de 2024, 466 discentes, 18 docentes, sete discentes bolsistas e nove agentes universitários. Nesse mesmo período, foram ajuizadas 972 novas ações, efetuadas 572 audiências, 530 consultas jurídicas, realizadas 1.764 triagens para a análise de possíveis novos casos e 1.536 processos foram arquivados (EAAJ; UEL, 2024).

Dito isso, nota-se a importância dos núcleos de prática jurídica, tanto no âmbito educacional quanto em sua função social. A criação desses núcleos no Brasil foi iniciada no século passado e contribui a anos para a formação de juristas no país.

Os núcleos de prática jurídica são reconhecidos pelo seu caráter pedagógico, ao estabelecer vínculo entre os estudantes e as questões práticas da profissão, sendo os estudantes os responsáveis pelo contato com o cliente, a elaboração de peças, a prestação de pareceres e demais demandas que lhes forem atribuídas.

Ademais, ratifica-se a função social, que afeta positivamente o acesso à Justiça em território nacional, desempenhando papel similar ao da Defensoria, ao atender clientes que se enquadram nos requisitos da assistência judiciária gratuita e, muitas vezes, utilizando do prazo em dobro concedido pelo art. 186 do Código de Processo Civil (OAB, 2022).

Em vista da importância educacional e o impacto social gerado pelos núcleos de prática jurídica em âmbito nacional, a Portaria n. 1.886/1994 do Ministério da Educação e da Cultura (MEC) dispõe que:

Art. 10. O estágio de prática jurídica, supervisionado pela instituição de ensino superior, será obrigatório e integrante do currículo pleno, em um total de 300 horas de atividades práticas simuladas e reais desenvolvidas pelo aluno sob controle e orientação do núcleo correspondente.

§ 1º O núcleo de prática jurídica, coordenado por professores do curso, disporá instalações adequadas para treinamento das atividades de advocacia, magistratura, Ministério Público, demais profissões jurídicas e para atendimento ao público.

§ 2º As atividades de prática jurídica poderão ser complementadas mediante convênios com a Defensoria Pública outras entidades públicas judiciárias empresariais, comunitárias e sindicais que possibilitem a participação dos alunos na prestação de serviços jurídicos e em assistência jurídica, ou em juizados especiais que venham a ser instalados

em dependência da própria instituição de ensino superior.

Art. 11. As atividades do estágio supervisionado serão exclusivamente práticas, incluindo redação de peças processuais e profissionais, rotinas processuais, assistência e atuação em audiências e sessões, vistas a órgãos judiciários, prestação de serviços jurídicos e técnicas de negociações coletivas, arbitragens e conciliação, sob o controle, orientação e avaliação do núcleo de prática jurídica

É importante destacar que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) não prevê a possibilidade da criação desses núcleos. Desse modo, o Ministério da Educação é o órgão que busca essa regularização, tanto para núcleos em instituições públicas, quanto em instituições privadas. Com isso, tem-se que os agentes que compõem o núcleo podem ser estatais ou privados, dependendo da natureza da instituição.

### **3.2 ASSISTÊNCIA AOS ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS**

Este artigo entende que um dos maiores desafios da proteção aos vulneráveis refere-se à população economicamente vulnerável, que, em maioria, não possui condições financeiras de arcar com as custas de um processo judicial. Tendo tal questão em vista, é de suma importância que o Poder Judiciário busque meios de proteger a tutela dos direitos dessa população, por meio de medidas, como assistência judiciária gratuita e gratuidade da justiça.

Em um primeiro momento, é impensável tratar da assistência judiciária gratuita sem considerar o papel do debate do acesso à Justiça em relação à prestação jurisdicional efetiva aos vulneráveis.

A expressão acesso à Justiça pode ser considerada um requisito fundamental (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12), que se firma como base dos direitos humanos. Isso porque é por meio desse acesso que

se torna possível solucionar e garantir os direitos que são inerentes e cabíveis a todas as pessoas. Além disso, o acesso à Justiça visa estabelecer dois propósitos do sistema jurídico: o dever de ser “igualmente acessível a todos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8), e a realização de fins que sejam justos, tanto individualmente quanto socialmente.

Assim, para a busca do acesso à Justiça, reconhece-se que há alguns desafios inerentes à entrega de tutela jurisdicional à população economicamente vulnerável, um deles, citado por Cappelletti, são as custas processuais, já que tanto para determinados atos processuais quanto para a própria representação dentro do sistema judiciário existem custas a serem pagas para o andamento e a resolução do processo. O empecilho financeiro foi parcialmente superado pelo Poder Judiciário brasileiro com implementação da assistência judiciária gratuita, sugerida desde a década de 1970, como um método vital àqueles que não podem custear por si só os serviços judiciários.

A Constituição Federal prevê em seu art. 5º, inciso LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (Brasil, 1988). A assistência judiciária gratuita é um dos mecanismos de proteção do Poder Judiciário em relação à população vulnerável, efetivados por órgão de assistência, como a Defensoria Pública, que tem suas funções disciplinadas pelo Código de Processo Civil, entre elas o art. 185: “A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita” (Brasil, 2015).

Nesse contexto, existe diferença entre as medidas mencionadas: a assistência judiciária gratuita, serviço promovido

pelos Defensorias Públicas e Núcleos de Prática Jurídica, consiste na isenção completa das custas processuais e dos honorários advocatícios. Enquanto, a gratuidade da justiça refere-se ao não pagamento das custas do processo, não se exaurindo a possibilidade de arcar com os honorários advocatícios, ou seja, é um benefício processual disposto pelo Código de Processo Civil, art. 98.

Cabe, ainda, destacar que, na perspectiva do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no EAREsp n. 399852/RJ (Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial), a assistência judiciária gratuita, uma vez concedida, prevalecerá em todas as instâncias. Enquanto o agravo interno, no AREsp n. 1451425/DF (Agravo em Recurso Especial), dispõe que a gratuidade da justiça não possui efeitos retroativos, ou seja, para ser concedida na íntegra precisa ser requerida desde o início do processo.

Ademais, os Núcleos de Práticas Jurídicas também funcionam como órgãos públicos que oferecem serviço judiciário de forma gratuita, envolvendo os estudantes de direito das universidades, os docentes e a população que carece da tutela jurisdicional.

Mesmo com mecanismos criados pelo ordenamento com o objetivo de proteger essa parcela economicamente vulnerável da população, na prática há ainda um grande contingente populacional às margens da tutela do Estado.

A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2022 aponta que cerca de 25% da população brasileira está distante do sistema judiciário, sendo que, da porcentagem sem acesso à Justiça gratuita, 48.467.198 são economicamente vulneráveis.

A estimativa feita pela pesquisa de 2023 indica que o país possui 178.682.075 habitantes com renda de até três salários

mínimos, representando 88% da população total com potencial acesso à assistência judiciária gratuita (DPU, 2022).

Com base na Defensoria Pública da União, ao analisar exclusivamente a população economicamente vulnerável, na mesma pesquisa de 2023, 103.316.520 habitantes com renda de até três salários mínimos possuem potencial acesso à Defensoria Pública da União (DPU, 2023).

Dessa forma, percebe-se o montante populacional que ainda se encontra sem a tutela efetiva do poder público, visto que a média das defensorias públicas estaduais é de 110.031 habitantes por defensor, dado computado na Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2023 (DPU, 2023).

Mesmo com a criação de órgãos públicos voltados à proteção dos direitos da população economicamente vulnerável, o acesso à Justiça e a direitos fundamentais continua sendo um desafio do Poder Judiciário. Em contrapartida, é importante reconhecer o papel crucial da assistência judiciária gratuita para essa população. Embora ainda existam obstáculos, houve melhorias significativas na prestação jurisdicional, especialmente com a garantia de justiça gratuita para aqueles que não têm condições de custear as despesas processuais.

O presente artigo, por meio de um estudo de caso, buscou também demonstrar a importância dos núcleos de prática jurídica no papel de proteção aos vulneráveis, expondo como o trabalho realizado resultou em solução efetiva e tempestiva, e ainda, analisando como uma orientação acertada no momento inicial do atendimento pode gerar uma solução mais rápida e benéfica para as partes.

### **3.3 ACORDOS NO DIVÓRCIO COMO NEGÓCIO JURÍDICO**

Para compreender o negócio jurídico, é necessário entender que, para o direito,

existem alguns fatos da vida humana que demandam um olhar específico, chamados de fatos jurídicos. Maria Helena Diniz (2019) estabelece o fato jurídico como elemento que dá origem aos direitos subjetivos.

Um fato jurídico resultante da vontade humana deliberada é denominado ato jurídico em sentido amplo. Isso engloba tanto as ações humanas, que apenas seguem uma ordem estabelecida, gerando consequências jurídicas, independentemente de serem desejadas ou não, quanto as declarações de vontade, que têm efeitos intencionalmente buscados. Assim, é preciso classificar esses fatos jurídicos para melhor entendimento de como o direito se aplica a essas relações.

O fato jurídico em sentido amplo é fruto da vontade humana, incluindo ações que simplesmente obedecem à ordem constituída, independentemente de as consequências serem queridas ou não.

Assim, o fato jurídico é ainda dividido em duas categorias conforme a declaração de vontade das partes: “ato jurídico em sentido estrito corresponde à realização da vontade do homem que, cria, modifica ou extingue direito, sem que haja acordo de vontades” (Nader, 2017. p. 327), enquanto os atos cujos efeitos são determinados pelas partes são chamados de negócios jurídicos. Maria Helena Diniz (2019) afirma que os negócios jurídicos têm como fundamento a vontade humana, expressando o desejo das partes dentro dos limites da ordem jurídica. Dessa forma, baseiam-se na autonomia privada, entendida pela autora como o poder de autorregulação das partes.

Cabe ressaltar que, conforme demonstrado por Caio Mário (2019), a percepção de vontade das partes que define os efeitos do ato como negócio jurídico é uma visão do Código Civil de

2002, sendo que anteriormente o conceito de ato jurídico em sentido estrito era utilizado para toda e qualquer declaração de vontade.

A distinção é necessária para diferenciar as consequências queridas pelas partes, como em um negócio jurídico, e as impostas por lei, na qual as partes não podem escolher nenhum efeito do disposto, sendo apenas ato jurídico em sentido estrito.

Tartuce (2024) exemplifica como ato jurídico, em sentido estrito, a investigação de paternidade, que, em caso positivo, não há como renunciar os direitos e o dever do pai em relação a seu filho.

Ainda, Antônio Junqueira de Azevedo (2002) afirma que o relevante acerca do negócio jurídico não é sua definição genética ou funcional, mas sim o que ele é. O autor defende que o negócio pode ser entendido como uma categoria, é a hipótese de um fato jurídico abstrato conforme a autonomia da vontade socialmente dirigida pelo ordenamento, em virtude dos efeitos jurídicos queridos.

Para serem devidamente válidos, não basta a declaração de vontade das partes, os negócios jurídicos devem respeitar os elementos essenciais definidos na norma: I – agente capaz; II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III – forma prescrita ou não defendida em lei. Dessa forma, o negócio só produz efeitos quando realizado por partes devidamente capazes, ou seja, que não sejam impedidas pelo art. 4º do Código Civil:

Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: "I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; II - os ébrios habituais e os viciados em tóxico; III - aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; IV - os pródigos (Brasil, 2015).

A definição da capacidade é entendida como o elemento subjetivo de validade

para o negócio jurídico, enquanto a necessidade de um objeto lícito e forma não defendida pela lei enquadram-se na categoria de elementos objetivos da validade. A licitude e possibilidade do objeto garante que é possível realizar o negócio, enquanto a forma prescrita ou não defendida pela lei corresponde à forma do negócio, assegurando que as disposições realizadas pelas partes não sejam passíveis de nulidades futuras (Pereira, 2019).

Portanto, o negócio jurídico é definido, em linhas gerais, como a declaração de autonomia da vontade das partes, em contextos que podem decidir os efeitos dos atos jurídicos, seguindo pré-requisitos de validade e eficácia exigidos previamente pelo ordenamento.

Conforme Flávio Tartuce (2024), o negócio jurídico precisa ser analisado em três planos: existência, validade e eficácia. Os pressupostos de existência são o suporte fático do negócio; a validade segue o disposto pelo ordenamento e define se haverá nulidade ou anulação do disposto entre as partes; e, no plano da eficácia, a consequência efetiva do que for disposto pela autonomia da vontade.

Azevedo (2002) entende que, no plano da existência, o negócio jurídico requer elementos característicos, que podem ser classificados como: gerais intrínsecos, como a forma do negócio, escrito ou verbal; a observância das solenidades quando necessário, o objeto central e as circunstâncias negociais; e gerais extrínsecos, que seriam o agente, o tempo e o lugar do negócio.

Para que um negócio jurídico seja considerado válido, deve atender aos critérios estabelecidos no art. 104 do Código Civil. O inciso I refere-se ao elemento subjetivo, vinculado às partes do negócio jurídico, enquanto os incisos II e III dispõem acerca dos elementos objetivos,

que definem os requisitos necessários para que o objeto e a forma do negócio sejam válidos perante a lei (Pereira, 2019).

Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;

II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

III - forma prescrita ou não defesa em lei (Brasil, 2015).

A forma, na visão de Maria Helena Diniz (2019), é o meio pelo qual o negócio jurídico se externaliza, consistindo no conjunto de solenidades que precisam ser respeitadas para validar o acordo de vontades entre as partes. Desse modo, a forma é considerada um elemento essencial particular.

Por fim, de acordo com a doutrina de Azevedo (2002), para que um negócio jurídico seja eficaz, deve atender aos fatores de eficácia, existindo no mundo jurídico e possuindo eficácia própria, de modo a alcançar os efeitos desejados pelas partes.

O exemplo clássico, citado por Tartuce (2024), é a realização de um contrato, porque visa adquirir, modificar ou extinguir direitos e deveres, sendo disposto conforme a vontade das partes, que utilizam da sua própria autonomia para estabelecer as cláusulas.

Cabe ressaltar que Diniz (2019) e Tartuce (2024) mencionam a existência de um elemento natural do negócio jurídico, como aqueles presentes no negócio sem sua menção expressa, visto que nascem como consequência natural do que já prevê a norma jurídica. Um exemplo é o contrato de compra e venda, em que a determinação do preço é inerente à vontade das partes, pois está implicitamente prevista no ordenamento.

Na presente pesquisa, entende-se ser possível aplicar as mesmas disposições que definem o negócio jurídico, para quando duas partes de um processo, seja

esse consensual ou litigioso, estabelecem um acordo, expressando claramente a sua autonomia da vontade em relação aos direitos e deveres discutidos.

Assim, ao analisar a doutrina, busca-se verificar a possibilidade de enquadrar o acordo efetuado entre as partes durante a audiência de conciliação, em uma ação de divórcio, como um negócio jurídico.

Essa afirmação se fundamenta nos requisitos básicos do negócio jurídico, que coincidem com as características do acordo de divórcio: realizado por agentes capazes, sobre um objeto lícito, possível e determinado – a dissolução do casamento e demais consequências desse – e com forma prevista ou não defendida pela lei, visto que o ordenamento prevê a possibilidade do divórcio, seja ele consensual, seja litigioso.

### 3.4 ESTUDOS DE CASO

Em outro sentido, ao abordar o estudo de caso de divórcio consensual, seguindo os termos do art. 4º da Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977, que regula a dissolução da sociedade conjugal e do casamento, as partes serão referidas como C.R.C. quando for citado o marido, R.A.G.C. quando a esposa estiver sendo referenciada e G.H.C. quando for necessário se referir ao filho do casal.

Tendo em vista o detrimento da relação conjugal, no final do mês de maio, o casal optou por demandar o EAAJ, da Universidade Estadual de Londrina, para de fato dar fim à relação existente entre eles.

Tanto o marido quanto a esposa se apresentaram e comprovaram ser hipossuficientes, sendo assim foram beneficiados com a assistência judiciária gratuita, o que os isentou de arcar com as custas e despesas processuais.

Inicialmente, foram expostos os fatos que caracterizavam a relação do casal, iniciada em 1998, sob o regime de comunhão parcial de bens. Dessa união nasceu o único filho do casal, G.H.C., com 17 anos de idade, à época, que, conforme as regras dispostas no art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990), é considerado adolescente. No momento da propositura da ação, foi informado que todos ainda residiam sob o mesmo teto. No entanto, entre o casal, não havia mais anseio matrimonial, vida conjunta, companheirismo e interesses mútuos, ou seja, apesar de ainda morarem juntos, não havia mais traços de uma vida conjugal pautada no amor. Por esse motivo, buscavam formalizar a separação.

Durante o período do casamento, C.R.C. e R.A.G.C. adquiriram dois automóveis, um deles, no momento da propositura, valia R\$ 17.646,00 (dezessete mil, seiscentos e quarenta e seis reais), já o outro estava avaliado naquele momento em R\$ 9.422,00 (nove mil, quatrocentos e vinte e dois reais). No que tange à compra de outros bens, as partes se mantiveram ausentes.

De forma consensual, para resolver o possível impasse ocasionado pelos automóveis, o casal decidiu que o automóvel de maior valor ficaria para R.A.G.C. e o outro veículo ficaria na posse de C.R.C.

O casal expôs ainda que, durante o matrimônio, foi contraída uma dívida no valor de aproximadamente R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), pela qual C.R.C. declarou ser responsável tanto pela contração quanto pelo débito.

No que se refere ao pagamento de pensão alimentícia, visto que G.H.C. estava com 17 anos no momento de propositura da ação, acorda-se que C.R.C. deve realizar o pagamento mensal de R\$ 300,00 (trezentos reais), por meio de entrega em mãos à R.A.G.C. Assim, incumbe aos pais

o dever de sustento dos filhos menores, concretizando a determinação judicial no caso em questão, conforme o art. 22 do ECA (Brasil, 1990).

Sobre a guarda do filho, G.H.C. alega que possui um forte vínculo com a mãe e, portanto, prefere conviver com ela. Dessa forma, as partes respeitaram o que versa o art. 9º da Lei n. 6.515/1977.

No que diz respeito à relação entre pai e filho, C.R.C. terá o direito de convivência a qualquer momento, mediante aviso prévio. Nos termos do art. 1.589 do Código Civil de 2002, o direito de visita é uma garantia conferida pela lei. No caso em análise, o direito à convivência será exercido pelo pai, que poderá desfrutar da companhia do filho, segundo o que for acordado entre as partes ou decidido pelo juiz. O direito de visitação – termo atualizado para convivência – tem como finalidade preservar o relacionamento entre o filho e o genitor não guardião, que ainda faz parte de seu núcleo familiar, mesmo após a separação do casal. Trata-se de uma manifestação do direito fundamental de convivência familiar garantido pela Constituição Federal, em seu art. 227, *caput*.

Essa prioridade absoluta aos direitos do adolescente em questão, assegurada pela Constituição Federal de 1988, que abrange o direito de visita como decorrência do direito à convivência familiar. Esse direito não pode ser visto somente como uma prerrogativa do genitor não guardião, mas como um direito do próprio filho, de modo que deve ser assegurado e facilitado pelos pais, com prioridade. Além disso, é essencial respeitar a intimidade, que é direito intangível da personalidade.

A cláusula geral do melhor interesse da criança e do adolescente, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana, recomenda que o Poder Judiciário cumpra o dever de protegê-las, valendo-se dos

mecanismos processuais existentes, de modo a garantir e facilitar a convivência do filho com o visitante, nos dias e na forma previamente ajustadas, e coibir o guardião de criar obstáculos para o cumprimento do acordo firmado com a chancela judicial.

Assim, o direito de visitação deve ser considerado uma obrigação de o guardião facilitar, assegurar e garantir a convivência do filho com o genitor não guardião, permitindo que se encontrem, mantenham e fortaleçam os laços afetivos, atendendo assim às necessidades imateriais do adolescente e cumprindo o preceito constitucional.

O art. 461 e parágrafos do Código de Processo Civil de 1973 (CPC) apresentam instrumentos processuais úteis ao jurisdicionado na obtenção de tutela das obrigações de fazer e não fazer, o que permite a busca tanto por medidas preventivas quanto inibitórias, além de medidas coercitivas para que se possa obter o cumprimento da obrigação.

A melhor interpretação é a de que os instrumentos processuais previstos nos referidos dispositivos legais podem ser utilizados para tutelar os direitos provenientes do direito de visitação, devendo a expressão obrigação de fazer ou não fazer ser interpretada como de abrangência geral, acolhendo também as de natureza não patrimonial, servindo como um mecanismo apto e eficiente de garantir o direito fundamental da personalidade que é o do regime da visitação (STJ, 2017).

Diante desses fatos, foram formulados os pedidos na petição inicial, conforme os limites dos arts. 322 e 324 do CPC, que versam sobre os pedidos: o benefício da assistência judiciária gratuita, adequado ao disposto no art. 99 do CPC; a intervenção do Ministério Público; a homologação do acordo firmado entre

o casal; e a expedição do mandado de averbação no Cartório de Registro Civil.

Realizado o peticionamento, o processo foi designado para a Vara de Família e Sucessões, onde o juízo competente solicitou: retificar o nome da mãe, tendo em vista que o sobrenome presente na qualificação realizada na petição inicial não constava na certidão de casamento anexada; apresentar a petição inicial com as assinaturas do casal em todas as folhas; e apresentar o comprovante de residência do casal. Após, apresentaram-se a inicial com as assinaturas solicitadas e a retificação do nome requisitado.

No decorrer do processo, não foi notado pelo juízo que a regulamentação de guarda, visitas e pensão alimentícia já foram definidas em vestibular inicial. Logo, foi solicitado pelo magistrado esses assuntos. Com isso, os representantes do casal apontaram que a presença desses fatos se fazia presente em movimentações processuais anteriores.

Tendo observado os fatos, o juízo: deferiu os benefícios da assistência judiciária gratuita; informou que o feito processaria em segredo de justiça; e solicitou a manifestação do Ministério Público.

Ao se manifestar, o Ministério Público identificou que G.H.C. atingiria a maioria civil em poucos dias, então foi requerido a intimação da parte autora e constatou-se a falta de necessidade de nova vista do Ministério Público.

Diante disso, foi despachado pelo magistrado: que não haveria necessidade de se acordar sobre guarda e visitação e que o casal deveria informar se perpetuaria o dever de prestar alimentos.

Consoante esse último despacho, as partes manifestaram a dispensa do dever de alimentos, tendo em vista a cessação do poder familiar e o alcance da maioria por parte de G.H.C.

Após o ato processual, chegou o momento de informar se a mãe continuaria usando seu nome de casada ou retornaria ao nome de solteira. Ela decidiu voltar a usar seu nome de solteira, com base no art. 17 da Lei n. 6.515/1977, aplicando-se de forma análoga ao que o referido artigo estabelece sobre o retorno ao uso do nome de solteira.

Com esses últimos fatos, o magistrado: julgou procedentes os pedidos iniciais e o uso do nome de solteira por parte da requerente; decretou o divórcio dos requerentes; e julgou extinto o processo.

Por conseguinte, arquivou-se o processo. Desse modo, o mandado de averbação foi expedido após o trânsito em julgado, e os honorários advocatícios não foram arbitrados em razão da natureza consensual da causa.

Por fim, relata-se o tempo processual no caso acima. O processo teve início com a distribuição da ação no dia 20 de maio de 2019. O mandado de averbação foi expedido em 27 de setembro de 2019. Dessa forma, é notória a celeridade do processo, que ocorreu devido à natureza consensual explicitada e o negócio jurídico interposto pelos requerentes.

Os documentos apresentados ao longo do processo de divórcio foram: Procuração de C.R.C.; Procuração de R.A.G.C.; Declaração de hipossuficiência de C.R.C.; Declaração de hipossuficiência de R.A.G.C.; Documento pessoal de C.R.C.; Documento pessoal de R.A.G.C.; Certidão de casamento do casal; Comprovante de residência do casal; Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo de C.R.C.; Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo de R.A.G.C.; Documento Pessoal de G.H.C.; Certidão de Nascimento de G.H.C.; e Petição de Acordo Assinada por C.R.C e R.A.G.C.

Na ação consensual, portanto, por ter sido iniciada mediante um acordo de

vontade entre as partes, demonstra-se o estabelecimento de um negócio jurídico realizado entre agentes capazes, acerca de objetos possíveis e determinados, em conformidade com a lei. Em um primeiro momento, por respeitar a necessidade de ser realizado entre agentes capazes, ambos sendo maiores de idade e representantes do filho, à época com 17 anos.

Ao analisar o segundo requisito, que diz respeito ao objeto lícito, possível e determinado ou determinável, confirma-se novamente o negócio jurídico, uma vez que o acordo abrange questões, como divórcio, alimento, convivência e nome.

Por fim, respeita-se a forma descrita ou não defendida por lei, tendo sido realizado nos termos legais necessários e em respeito aos direitos do adolescente envolvido na ação.

Quando observado um estudo de divórcio litigioso, regulado pelo art. 24 da Lei n. 6.515/1977 e também pela Constituição Federal, ao estabelecer a possibilidade de dissolver o casamento civil por meio do divórcio em seu art. 226, em comparação à ação de divórcio consensual supramencionada, analisando que, em grande parte, a ação litigiosa se converte em consensual ou encerra a partir da audiência de conciliação, realizando-se, na ótica deste artigo, um negócio jurídico entre as partes tanto no processo consensual quanto no processo litigioso.

Do mesmo modo, a análise demonstra a importância dos núcleos de prática jurídica, que prestam assistência judiciária gratuita, atendendo às demandas de direito e garantindo o acesso à Justiça e a tutela de dos direitos fundamentais da população economicamente vulnerável.

Em relação ao processo litigioso, as partes serão referidas como C.N.S. (autor)

e H.D.S. (réu), e os menores envolvidos como B.D.S. e G.E.D.S.

Ocorreu que C.N.S. ajuizou uma ação litigiosa contra H.D.S., em setembro de 2022, solicitando divórcio. C.N.S. requereu a gratuidade da justiça, embasado na Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e alterações introduzidas pela Lei n. 7.510, de 4 de julho de 1986, para se isentar das custas processuais, entrando com a ação por meio de um advogado particular. Cabe ressaltar que o pedido de gratuidade da justiça é regulado pelo art. 99 do CPC, confirmando os requisitos formais do pedido feito pela parte autora.

Declarou, em petição inicial, que o casamento durou sete anos, em regime de separação obrigatória de bens, com registro feito diretamente no cartório no ano de 2011. Da união, nasceram dois filhos: B.D.S., em 2006, na época com 16 anos, e G.E.D.S., em 2012, na época com 10 anos, ambos no momento da ação residiam com a parte autora. Destaca-se que, conforme o art. 2º do ECA, B.D.S. é adolescente e G.E.D.S., criança.

Com os anos, C.N.S. afirmou que a convivência no casamento se tornou difícil, em especial quando a parte ré deixou o lar ao final de 2018. Desse modo, eles estão separados de fato há três anos, e observando a impossibilidade de convívio e o fato de a parte ré já estar em outro relacionamento, buscou o auxílio do Poder Judiciário.

O casal não adquiriu bens durante o relacionamento. A parte autora solicitou a guarda unilateral dos filhos, o estabelecimento de visitas em fins de semana alternados e a pensão alimentícia no valor de um salário mínimo, demonstrando os gastos dos menores e justificando a necessidade desse valor, e alegou a capacidade de H.D.S. manter o pagamento.

Os pedidos, certos nos termos do art. 322 do Código de Processo Civil e determinados conforme o art. 324 do mesmo código, incluem: a procedência total da ação, reafirmando as demandas do direito material anteriormente apresentadas, sendo preliminarmente deferido o valor de pensão alimentícia e a concessão do benefício da gratuidade da justiça.

Após peticionada a inicial, em consonância com os requisitos exigidos pelo art. 319 do Código de Processo Civil, a ação foi distribuída para a Vara de Família. O magistrado responsável, mediante despacho, requereu à parte autora a juntada de documentos de rendimentos que comprovasse a necessidade de assistência judiciária gratuita. Os documentos foram juntados na movimentação seguinte do processo.

Preliminarmente, foi concedida a pensão alimentícia aos filhos, no valor de 50% do salário mínimo, a guarda unilateral foi indeferida, em razão da ausência de provas de um relacionamento ruim entre as partes, sendo provisoriamente definido a guarda compartilhada, seguindo assim o disposto pelo parágrafo 3º do art. 1.584 do Código Civil, com residência fixa no domicílio da parte autora. Regulamentaram-se as visitas, em fins de semanas alternados, com início no sábado às 9 horas e término no domingo às 20 horas, e deixando de designar a audiência de conciliação, seguindo regulamentação do art. 1.589 do Código Civil.

O réu foi devidamente citado, conforme o regulado pelo art. 238 e seguinte do Código de Processo Civil, em janeiro de 2023, e buscou o Escritório de Aplicação de Assuntos Jurídicos, vinculado à Universidade Estadual de Londrina, um Núcleo de Prática Jurídica que presta assistência judiciária gratuita à população

economicamente vulnerável, conforme mencionado anteriormente.

Em defesa, apresentada em fevereiro de 2023, a parte ré alegou não possuir as condições financeiras inicialmente colocadas pela autora, demonstrando por documentação sua fonte de renda. Ademais, demonstrou gastos que evidenciavam a impossibilidade de pagar o valor de pensão alimentícia requerido, declarando ainda que contribuiria com prestações alimentícias de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Os pedidos, então, consistiram no deferimento da assistência judiciária gratuita, da procedência do divórcio e da improcedência da pensão alimentícia, requerendo a mudança para  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo nacional. Além disso, houve o pedido para que a parte autora arcasse com o pagamento das despesas processuais.

O próximo ato processual foi a impugnação à contestação apresentada por C.N.S., em março de 2023, em que alegou que os argumentos de H.D.S. eram inverídicos. C.N.S. demonstrou que a parte ré possui condições de arcar com o valor de pensão alimentícia solicitado e requereu a apresentação das contas bancárias do réu para verificar a real condição financeira dele.

Houve a intervenção do Ministério Público, em razão da presença de menores na relação processual, com o pedido de designação de audiência de conciliação, em observância ao princípio de que, nas ações de família, todos os esforços devem ser envidados para a resolução consensual do conflito. Nesse sentido, a audiência de conciliação foi designada para o mês de maio e as partes foram devidamente intimadas.

Na audiência de conciliação, confirmaram-se o divórcio entre as partes e a decisão preliminar referente à guarda,

estabelecendo-se o regime compartilhado. A convivência foi acordada para ser de forma livre com o filho mais velho, e todos os domingos no período da tarde com o filho mais novo. Quanto aos alimentos, não houve acordo entre as partes.

Dessa forma, o Ministério Público, observando a realização parcial do acordo entre os genitores maiores e capazes, com a liberdade de estipular o divórcio e convencionar os demais termos, e a realização de modo que atendesse aos interesses dos menores, pediu pela extinção do processo em relação aos pedidos acordados com resolução de mérito.

Assim, em maio de 2023, houve a homologação dos termos acordados na audiência de conciliação, e as partes foram intimadas para a produção de provas e para o andamento do processo em relação aos alimentos.

A parte ré apresentou documentos e o rol de testemunhas para a comprovação da insuficiência financeira em pagar a quantia de pensão alimentícia requerida pela parte autora. C.N.S. também apresentou suas provas e testemunhas para o processo.

Em momento posterior, foi deferido o pedido de busca de saldos bancários, veículos e declarações de imposto de renda, pelos respectivos sistemas: Sisbajud, Renajud e Infojud. A produção de prova oral foi definida para fevereiro de 2024. A audiência de instrução e julgamento foi redesignada para abril de 2024.

A audiência de instrução foi realizada com conciliação, ficando exonerado o pagamento de pensão para o filho mais velho, que atingiu maioridade, e estabelecido o valor de 32% do salário mínimo nacional ao filho mais novo.

O processo transitou em julgado em 8 de abril de 2024 e teve baixa no dia 12 do

mesmo mês e ano. No dia 14 de abril, foi arquivado definitivamente.

Percebe-se, com a análise do processo, que em questões de família a audiência de conciliação é o meio preferível para resolver pontos controvertidos. Dessa forma, embora a ação tivesse caráter litigioso, o conflito foi solucionado por meio da audiência de conciliação ocorrida durante a tramitação do processo.

Assim, é possível concluir que o incentivo à conciliação, bem como a possibilidade de o processo já ser iniciado de forma consensual em casos de divórcio, resulta em tramitações mais rápidas e eficazes, visto que, em algum ponto da ação, o divórcio litigioso se resolve por meio da conciliação entre as partes.

Ademais, depreende-se da afirmação do próprio Ministério Público sobre liberdade e capacidade dos genitores em dispor os termos da audiência de conciliação que o acordo feito pode ser entendido como um negócio jurídico, uma vez que respeita os três requisitos de validade e eficácia: partes capazes, objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defendida por lei.

Quando as partes são devidamente capazes, tratando de objetos lícitos e possíveis, como divórcio, alimentos, convivência e modalidade da guarda, e respeitando as disposições legais para esses direitos, ou seja, a forma prevista em lei, garantindo que os direitos fundamentais dos menores, ou das partes, não sejam feridos, estabelecem um negócio jurídico, mediante a declaração de vontade de ambos e a liberdade em decidir os termos possíveis do acordo.

Ainda, pode-se afirmar que dispor sobre alimentos e convivência, assegurando os direitos dos menores envolvidos na ação, segue o fundamento da existência de um elemento natural no negócio jurídico, que não precisa de menção expressa, isto

é, não há opção quanto ao pagamento de alimentos, pois isso é um elemento natural do negócio, restando apenas a possibilidade de negociar a porcentagem dos alimentos.

Essa autonomia da vontade é ressaltada quando se nota que o acordo não resolve as questões dos alimentos, ponto ainda controvertido e discutido entre as partes, demonstrando de fato a possibilidade de enquadramento do acordo realizado na audiência de conciliação como um negócio jurídico.

Os documentos apresentados ao longo do processo de divórcio litigioso foram: procuração da autora; declaração de hipossuficiência da autora; documentos pessoais (RG e CNH) da autora; documentos pessoais do requerido (CNH); certidão de casamento; certidão de nascimento dos filhos; documentos pessoais dos filhos (CPF); comprovante de residência da autora; documentos de comprovação de gastos e renda – cesta básica, conta de água, internet e mercado, gastos de transporte e com babá; prestação da casa da autora; fotos da parte ré em festas; declaração de hipossuficiência; recibo de aluguel; gastos com energia; declaração de trabalho; contrato de locação; pensão paga; carteira de trabalho; comprovante de residência; certidão de nascimento da outra filha; recibos de pensão alimentícia da outra filha; resultados do: Sisbajud, Infojud e Renajud.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observando a problemática do acesso à Justiça, conclui-se que, mesmo com as tentativas de políticas governamentais, como a assistência judiciária gratuita e justiça gratuita, prestadas por órgãos do estado, como Defensoria Pública e Núcleos de Prática Jurídica, o Brasil ainda

enfrenta grandes desafios nesse aspecto. Essas instituições, embora fundamentais, não conseguem atingir toda a população economicamente vulnerável, resultando em uma tutela insuficiente e limitando o pleno acesso à Justiça.

Contudo, o conteúdo exposto neste artigo evidencia a enorme importância dos núcleos de prática jurídica em todo o território nacional, como um início para a efetivação do acesso à Justiça. Em especial, destaca-se o Escritório de Aplicação de Assunto Jurídicos da Universidade Estadual de Londrina, que, conforme indicado, tem a responsabilidade de atender à população hipossuficiente da região metropolitana de Londrina. Além dessa perspectiva social, desempenha um papel significativo na abordagem educacional, contribuindo para a formação dos estudantes do curso de Direito dessa universidade e assegurando que eles atendam aos requisitos esperados pelo Ministério da Educação pelos bacharelados na área.

Nesse sentido, núcleos como o EAAJ se alinham com as expectativas da assistência judiciária gratuita estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo a proteção à população economicamente vulnerável ao prover tutela jurisdicional e atender a demandas que asseguram os direitos fundamentais da pessoa humana. Confirma-se, assim, a hipótese de que a existência dos Núcleos de Prática Jurídica é fulcral para expandir o acesso à Justiça àqueles que buscam seus direitos, mas enfrentam os óbices que a contratação de um advogado privado acarretaria.

Nesse contexto, por meio dos casos analisados, entende-se que o objetivo geral foi superado, uma vez que foi demonstrada a efetividade da prestação jurisdicional pelos órgãos de assistência

jurídica avaliados no trabalho, ressaltando-se que são mecanismos em construção e, portanto, precisam ser ampliados para atingir a totalidade da população necessitada.

Por conseguinte, os casos apresentados neste estudo demonstram a atuação efetiva do núcleo de prática jurídica, que se alinha aos direitos fundamentais. Os casos similares aqui expostos são caracterizados pela assistência judiciária gratuita, fator determinante para a propositura da ação.

Em conclusão, a semelhança entre os casos comprova a importância do negócio jurídico, uma vez que a decisão de mérito de ambos se deu mediante a composição de um acordo, demonstrando a autonomia da vontade das partes. Ainda, o negócio jurídico mostrou-se relevante para a celeridade processual, em especial na ação de divórcio consensual, em que a autocomposição foi determinante para a rápida resolução da demanda.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1060.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm). Acesso em: 20 ago. 2024

BRASIL. **Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977**. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6515.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm).

[tps://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6515.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6515.htm). Acesso em: 20 de ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 7.510, de 4 de julho de 1986**. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, com as alterações posteriores, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7510.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7510.htm). Acesso em: 20 ago. De 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 20 de ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=247357](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=247357). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022**. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília: DPU, 2023. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Quase 25% da população brasileira está impedida de reivindicar seus direitos, aponta pesquisa nacional da Defensoria Pública. **Notícias**,

16 jun. 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/quase-25-da-populacao-brasileira-esta-impedida-de-reivindicar-seus-direitos-aponta-pesquisa-nacional-da-defensoria-publica>. Acesso em: 19 ago. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GALEMBECK, P. T. Metodologia de pesquisa em português falado. In: RODRIGUES, Ângela Cecília de Souza; ALVES, Ieda Maria; GOLDSTEIN, Norma Seltzer (orgs.). SEMINÁRIO DE FILOGIA E LÍNGUA PORTUGUESA. 1. , 1999. **Anais ...** São Paulo: Humanitas, 1999.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **A história do ensino jurídico no Brasil**. Brasília: OAB, 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/60148/a-historia-do-ensino-juridico-no-brasil>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Seccional Rio Grande do Norte (OAB-RN). **Legislação sobre ensino jurídico**. Disponível em: <https://www.oabrn.org.br/arquivos/LegislacaoSobreEnsinoJuridico.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: introdução ao direito civil: teoria geral de direito civil**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. 1.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista de Direito GV**, 14 (1), abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201802>. Acesso em: 23 jul. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Turma. **Agravo interno no agravo interno em recurso especial, AgInt no AgInt no AREsp 1451425**. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgamento: 15/06/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 23 de ago. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos De Divergência Em Agravo Em Recurso Especial**, EAREsp 399852. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Julgamento 20/6/2018. Disponível em: <https://scon>.

[stj.jus.br/SCON/](http://stj.jus.br/SCON/). Acesso em: 24 de ago. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp n. 1481531 / SP. Recurso Especial 2014/0186906-4**. Publicado em DJe 07/03/2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%27201401869064%27.REG>. Acesso em: 23 jul. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. v. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649709. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/>

[books/9786559649709/](https://books/9786559649709/). Acesso em: 23 jul. 2024.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (UEL). **Dados estatísticos 2023**. Londrina: UEL, 2023. Disponível em: <https://sites.uel.br/eaaj/dados-estatisticos-2023/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (UEL). Escritório de Aplicação de Assuntos Jurídicos. **Site**, Londrina, 2024. Disponível em: <https://sites.uel.br/eaaj/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

### **Juliana Kiyosen Nakayama**

Doutora em Estudos da Linguagem (UEL). Mestre em Direito Negocial (UEL). Especialista em Educação à Distância (SENAC). Pós-graduada pela Escola Superior da Magistratura. Pós-graduada pela Escola Superior do Ministério Público. Bacharel em Direito (UEL). Advogada e Professora Adjunto C da Universidade Estadual de Londrina.

### **Heloisa Souza Melo**

Graduanda do 2º ano de Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Vinculada ao projeto Direito da UEL: Trajetória Histórica e ao Programa de Formação Complementar em Direito Internacional dos Direitos Humanos e Mecanismos de Solução de Conflitos. Colaborada no projeto Carreira Jurídica in loco.

### **Matheus Manfio Piva Martins**

Graduando do 2º ano de Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assessor de vendas da LEX – Empresa Júnior de Direito da UEL, colaborar dos projetos Carreira Jurídica e Direito da UEL: Trajetória Histórica, e estagiário no Gonçalves Spagnolo Advogados.

## ARTIGOS

### A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR: UMA COLABORAÇÃO ATIVA PARA APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DO PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA

#### THE PERFORMANCE OF THE OFFICE OF THE INTERIOR COUNTRIES: AN ACTIVE COLLABORATION TO IMPROVE THE JURISDICTIONAL PROVISION OF THE JUDICIAL POWER OF BAHIA

*Adiane Jaqueline Neves da Silva Oliveira*

**Resumo:** Trata-se de proposta de estudo sobre a atuação da Corregedoria das Comarcas do Interior (CCI), com o objetivo de destacar a importância do papel por ela desempenhado no âmbito do Poder Judiciário da Bahia (PJBA) e, em específico, investigar os desafios e resultados encontrados por esse órgão de correição nas práticas para aprimoramento da prestação jurisdicional. A pesquisa adotará abordagens documental e bibliográfica. Foi possível depreender deste estudo que, das iniciativas da CCI, são obtidos resultados positivos e satisfatórios para a melhoria da jurisdição de primeiro grau, corroborando a importância de uma atuação correcional ativa, desburocratizante e comprometida com o gerenciamento eficiente do serviço público jurisdicional.

**Palavras-chave:** Prestação jurisdicional. Corregedoria. Eficiência. Efetividade.

**Abstract:** This is a proposal for a study on the performance of the Corregedoria das Comarcas do Interior - CCI, with the aim of highlighting the importance of the role played by it within the scope of the Judiciary of Bahia-PJBA and, specifically, investigating the challenges and results found by this correction body in practices to improve judicial provision. This is a documentary and bibliographical research. It was possible to infer from this study that, from the CCI's initiatives, positive and satisfactory results are obtained for the improvement of the 1st degree Jurisdiction, corroborating the importance of active correctional action, reducing bureaucracy and committed to the efficient management of the jurisdictional public service.

**Keywords:** Adjudication. Internal Affairs. Efficiency. Effectiveness

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a atuação da Corregedoria das Comarcas do Interior (CCI), órgão de correição do Poder Judiciário da Bahia (PJBA), cuja atribuição

é orientar, regulamentar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pelas unidades judiciais e pelos cartórios extrajudiciais das comarcas de entrância inicial e intermediária, refletindo sobre os desafios

e resultados da corregedoria na busca pela concretização de sua missão de aprimoramento da prestação do serviço jurisdicional.

A preocupação com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e com a garantia dos direitos jurisdicionais é tema importante e recorrente tanto no âmbito de debates acadêmicos, como já sinalizavam Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), ao evidenciarem o desafio de alcançar um processo verdadeiramente efetivo, quanto na atuação dos órgãos que compõem a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, objetivando a formulação e implementação de práticas e instrumentos capazes de tornar essa prestação mais adequada e efetiva aos jurisdicionados.

Não por acaso o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que exerce a competência constitucional de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, possui em sua estrutura o Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ, direcionado ao desenvolvimento de pesquisas para melhor se conhecer o serviço jurisdicional prestado no Brasil, à investigação e à análise de problemas estruturais e conjunturais dos vários segmentos do Poder Judiciário e ao fornecimento de elementos técnicos para uma formulação adequada de políticas judiciárias.

Dos dados colhidos em pesquisas realizadas pelo CNJ e divulgados em seus relatórios anuais, o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), que é considerado como de médio porte, mas com estrutura bem próxima aos tribunais de grande porte (CNJ, 2022), vem, historicamente, melhorando os seus índices de desempenho e produtividade, mas ainda enfrenta diversos entraves estruturais e orçamentários, principalmente na

realização da Justiça em primeira instância.

Nesse cenário, destaca-se a importância de uma atuação ativa e robusta da Corregedoria da Bahia, especialmente da CCI, para a melhoria da prestação jurisdicional do PJBA, pela implementação de mecanismos e práticas de controle e gerenciamento mais eficazes, na medida em que é um órgão legal e institucionalmente voltado ao controle da regularidade e efetividade do serviço jurisdicional oferecido por esse Poder.

Assim, investigar essa atuação, refletindo sobre os desafios e entraves encontrados por esse órgão de correição na busca pelo cumprimento de sua missão institucional é uma tarefa importante no debate sobre as deficiências da atividade jurisdicional brasileira e sobre as propostas de práticas para melhoria e aperfeiçoamento dela, em especial no contexto do Judiciário baiano.

O objetivo geral deste estudo é abordar, nessa perspectiva, a relevância do papel desempenhado pela CCI no controle da regularidade e efetividade da jurisdição exercida pelo PJBA, colocando em destaque algumas recentes ações e projetos desenvolvidos por esse órgão para a melhoria da prestação jurisdicional, e, em termos específicos, refletir sobre os desafios e resultados obtidos por meio dessas práticas.

Em termos de metodologia, o presente artigo compõe uma pesquisa bibliográfica e documental, construída, assim, com base em textos legislativos, obras literárias e artigos científicos que contribuem para a reflexão e o entendimento do tema proposto.

No que toca à estrutura, o presente trabalho possui desenvolvimento estruturado em três seções. A primeira descreve uma breve abordagem sobre

a prestação da tutela jurisdicional e os direitos jurisdicionais no enfoque da eficiência e da efetividade. A segunda apresenta a Corregedoria das Comarcas do Interior como órgão de correição que divide competência com a Corregedoria-Geral de Justiça, indicando aspectos sobre criação, atribuições, missão e valores institucionais adotados. A última seção encerra uma proposta de reflexão sobre os desafios enfrentados pela CCI na busca pelo aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no Poder Judiciário da Bahia, demonstrando ações e projetos por ela iniciados para cumprimento de suas atribuições legais e institucionais, bem como os resultados alcançados nessas iniciativas.

## **2 A PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL E OS DIREITOS JURISDICIONAIS: UMA BREVE REFLEXÃO SOB O ENFOQUE DA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE**

A racionalidade formal e centralizadora, assentada no paradigma clássico de justiça, fez surgir um direito estatal vinculador de certezas e estabilidade, com a inaptidão para admitir qualquer forma de juridicidade ou prática jurídica não institucionalizada ou mesmo práticas institucionais capazes de dialogar com as reais demandas da sociedade e, assim, assegurar os direitos jurisdicionais de maneira, ampla, justa e efetiva (Wolkmer, 2001).

Contudo, diante da falibilidade desse monismo jurídico, que fez revelar a incapacidade do direito, da estrutura e do sistema de justiça estatais de oferecer uma prestação jurisdicional adequada à diversidade e à complexidade dos conflitos existentes numa sociedade plural, os quais passaram a exigir uma Justiça menos burocratizada, buscou-se construir um paradigma aberto às mais variadas formas

de percepção do direito, com aptidão dialógica para a busca de mecanismos mais eficazes de realização de justiça e para resolução desses conflitos em espaço jurídicos oficiais, e também não oficiais, qual seja o pluralismo jurídico (Wolkmer, 2001).

À luz dessa nova conformação paradigmática, a jurisdição, que é a manifestação do poder estatal que “expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo” (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2012, p. 41), deve ser concebida sob o enfoque de efetividade de suas manifestações e, assim, exercida de modo a sempre se preocupar com a aferição da qualidade, regularidade e efetividade da prestação do serviço jurisdicional, para melhor atender ao seu principal cliente, o cidadão jurisdicionado.

Nessa perspectiva, Carmen Lúcia Antunes Rocha (1993) enfatiza que os direitos jurisdicionais constituem

[...] direito público subjetivo constitucionalmente assegurado ao cidadão de exigir do Estado a prestação daquela atividade. A jurisdição é então, de uma parte, direito fundamental do cidadão, e, de outra, dever do Estado (Rocha, 1993, p. 33).

### **2.1 A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL COMO SERVIÇO PÚBLICO**

O serviço público é definido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 102), por meio da conjugação dos critérios subjetivo, objetivo e orgânico, como toda atividade material atribuída ao Estado por lei “[...] para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”. Na definição de Lucia Valle Figueiredo (2004,

p. 80-81), que também utiliza esses três critérios, o serviço público:

[...] é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público (Figueiredo, 2004, p. 80-81).

O não cumprimento desses deveres na prestação do serviço público pode gerar a responsabilização do Estado, em quaisquer de suas funções, sejam elas típicas, sejam atípicas, quando tal conduta causar danos a terceiros, conforme bem explica Amaro Cavalcanti:

O legislador pode adotar resoluções que violem direitos individuais adquiridos, ou de cuja execução resulte lesão à liberdade ou propriedade, garantidas pelo direito fundamental; o governo pode expedir decretos, proferir decisões e despachos, ordenar a execução de obras, a instalação de serviços, ou empregar medidas de saúde ou de segurança pública, que acarretem danos inevitáveis às pessoas ou aos haveres dos particulares; o juiz ou tribunal, por culpa ou por simples erro de ofício, pode ordenar medidas ou proferir sentenças contra verdade dos fatos e o direito expresso, conseqüentemente, lesivas aos direitos das partes (Cavalcanti, 1956, p. 142-143).

Nesses termos, para se pensar sobre a responsabilidade do Estado diante de danos causados pela prestação defeituosa da jurisdição, é essencial discutir se a atividade jurisdicional pode ser enquadrada como serviço público.

No âmbito de controvérsias teóricas, compreende-se que a prestação jurisdicional não é serviço público, sendo, portanto, inapta a redundar na reponsabilidade objetiva do Estado, fundamentando-se a exclusão dessa atividade na natureza dos atos jurisdicionais, que seriam atos de

soberania estatal, e no princípio da irrecorribilidade das decisões (Carvalho Filho, 2014).

Com respeito aos conceitos de serviço público de Odete Medauar (2008) e de Hely Lopes Meirelles (1999), pautados pelo critério subjetivo e objetivo, argumenta-se que não se poderia cogitar a prestação jurisdicional como serviço público, na medida em que o Poder Judiciário não integra a administração pública nem exerce atividade típica dela.

Apesar dessas formulações, entende-se que é incoerente isentar o Estado, no exercício da função jurisdicional, de sua responsabilidade “mediante a posição intocável e incontrastável da soberania, atributo do Estado e não de cada um dos poderes” (Cretella Junior, 1969, p. 84).

Defendendo a posição de que a atividade judiciária pode ser concebida como serviço público, Janriê Rodrigues Reck (2009) pondera-se que, se a prestação jurisdicional não for considerada serviço público devido ao caráter político, estar-se-á transformando perspectivas pontuais em manifestações herméticas e absolutas, de maneira que se pode cogitar a atividade judiciária como sendo, ao mesmo tempo, manifestação política e prestação de um serviço público, já que se trata de uma atividade organizada para a prestação de uma utilidade ou benefício ao cidadão.

Nessa linha, considera-se aqui o exercício da jurisdição como sendo um serviço público por excelência, devendo ser analisado sob o enfoque da eficiência e efetividade, para fins de concreta realização dos direitos jurisdicionais e do interesse público.

## 2.2 DA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO JURISDICIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) prevê no caput

de seu art. 37, com redação dada pela Emenda à Constituição n. 19 de 1998, a eficiência como princípio a ser observado pela administração, de maneira que “toda ação administrava deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo” (França, 2000, p. 168).

Diógenes Gasparini (2006, p. 21) afirma que o dever estatal de agir com eficiência é uma “obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”, podendo ser a eficiência definida como a “maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos” (Aragão, 2009, p. 1).

A observância a esse princípio não se destina, no entanto, apenas à administração pública, mas também à gestão orçamentária dos três Poderes e à Segurança Pública, nos termos do art. 74, inciso II, e do art. 144, § 7º, da CRFB, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF, 2009) já consolidado a aplicação da eficiência, enquanto princípio republicano, ao Poder Judiciário.

Nesse contexto, concebe-se a eficiência como o melhor exercício para a realização dos fins de interesse público e coletivo, devendo o Estado obter a maior implementação prática possível dessas finalidades com o menor dispêndio, isso tanto para a atividade estatal no âmbito administrativo quanto no âmbito judicial, inclusive para as garantias e os direitos dos jurisdicionados (Meirelles, 2001), considerando-se formulações teóricas de autores, como Humberto Ávila (2005) e Fredie Didier Jr. (2013), que defendem a

aplicação desse princípio não apenas no exercício da função atípica administrativa do Poder Judiciário, mas também em sua função típica, a jurisdicional, com fundamento no devido processo legal e seus consectários, direito disposto no art. 5º e nos arts. 37 e 126, parágrafo único, da CRFB (Brasil, 1988).

A prestação jurisdicional, quando considerada um serviço público, deve observar o princípio da eficiência, criando as melhores condições para alcançar resultados superiores em termos de celeridade, agilidade e justeza, com o menor ônus possível. Em outras palavras, para concretizar o atual sentido de eficiência, o serviço jurisdicional deve ser ofertado efetivamente promover o resultado almejado pelo interesse público e pelos jurisdicionados. Eis o resultado como foco e novo paradigma do Direito Administrativo (Oliveira, 2013) sendo também aplicado à função jurisdicional típica do Poder Judiciário, para que a ação estatal não se limite à observância de formalidades, mas que seja também direcionada ao alcance efetivo dos resultados exigidos pela Constituição, em uma simbiose entre eficiência e efetividade.

Não basta, portanto, existir regularidade na ação do Estado, devendo a atividade estatal ser igualmente eficiente e efetiva. Na função jurisdicional, “a existência de processos céleres, expeditos e eficazes é condição indispensável de uma proteção jurídica adequada” e efetiva (Canotilho, 1993, p. 652-653). E quanto à efetividade na prestação jurisdicional, Teori Albino Zavascki elucida que:

sob a denominação de direito à efetividade da jurisdição queremos aqui designar o conjunto de direitos e garantias que a Constituição atribui ao indivíduo que, impedido de fazer justiça por mão própria, provoca a atividade jurisdicional para vindicar bem da

vida de que se considera titular. A este indivíduo devem ser, e são, assegurados meios expeditos e, ademais, eficazes, de exame da demanda trazida à apreciação do Estado. Eficazes, no sentido de que devem ter aptidão de propiciar ao litigante vitorioso a concretização 'Tática' da sua vitória (Zavascki, 1997, p. 64).

Desse modo, o Estado deve oferecer meios adequados para alcançar uma solução justa e eficaz para os conflitos de interesses (Paroski, 2006, p. 229). Esses conflitos nem sempre precisam ser resolvidos por decisões judiciais; podem inclusive ser solucionados de maneira extrajudicial e não oficial (Zehr, 2008; Wolkmer, 2001). Meios alternativos de resolução de conflitos podem promover a pacificação por meio da concreta e democrática participação dos envolvidos, atendendo, assim, aos anseios sociais (Fachin; Tristão, 2009).

Assim, o acesso à Justiça, para além de seu reconhecimento formal como um direito de promover uma ação perante os órgãos jurisdicionais, passa a traduzir um acesso substancial e efetivo a uma gama de direitos jurisdicionais, para que o jurisdicionado possa obter uma tutela jurisdicional justa e efetiva com menor custo e tempo possíveis (Cappelletti; Garth, 1988; Watanabe, 1988).

A duração razoável do processo, a celeridade e a flexibilização e a abertura procedimental são elementos, portanto, fundamentais para que haja a efetividade da prestação jurisdicional, ao lado de outros consectários do devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa, a cooperação e a publicidade, que deve se atrelar à exigência de controle democrático dos atos judiciais, pautando-se na informação e transparência, de modo que é correto dizer que "o poder de juízes e tribunais, como todo poder em um Estado democrático, é representativo. Vale dizer: É exercido em nome do povo e

deve contas à sociedade" (Barroso, 2005, p. 426).

### **3 A CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR: CRIAÇÃO, COMPETÊNCIA, MISSÃO E VALORES INSTITUCIONAIS**

A correição é uma atividade direcionada à promoção de um espaço de integridade dentro da administração, estando intimamente ligada à manifestação do poder disciplinar, que tem "origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público" (Caetano, 1932, p. 25) e que pode ser definido como "a faculdade de punir internamente as infrações disciplinares dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração Pública" (Meirelles, 1999, p. 108).

De forma conjugada a esse escopo de promover a integridade da atividade administrativa, pela investigação, apuração e identificação de infrações funcionais e atos ilícitos praticados por agentes públicos, busca-se promover com os atos correccionais a efetividade da atuação administrativa com vistas à melhoria da gestão pública e, assim, à concreta realização do interesse público. Logo, é possível afirmar que a regularidade e a efetividade são preocupações que devem ser tratadas de maneira complementar no trabalho de correição.

Nesse propósito, são criados, em cada órgão e entidade da estrutura de um Poder, instrumentos de controle interno, tais como as corregedorias, que, no âmbito do Poder Judiciário, foram criadas e normatizadas, basicamente, para fiscalizar a regularidade, eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos realizados nas unidades de um tribunal.

Na estrutura do TJBA, ao órgão correcional compete a orientação, fiscalização e normatização das atividades prestadas pelas unidades de primeiro grau de jurisdição e pelas serventias extrajudiciais do estado da Bahia. A Lei Estadual n. 10.845, de 27 de novembro de 2007 (Bahia, 2007), criou a CCI, o que representou uma subdivisão da competência do órgão correcional geral, a Corregedoria-Geral de Justiça.

Nessa nova conformação, a Corregedoria-Geral da Justiça passou a ser responsável pela administração das unidades judiciais situadas em comarcas de entrância final e as CCIs pelas comarcas de entrância intermediária e inicial. As atribuições dessas corregedorias estão previstas nos arts. de 87 a 90 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (Bahia, 2022), os quais elencam competências específicas para cada uma delas.

A CCI “regulamenta, uniformiza e aperfeiçoa procedimentos nas varas e nos cartórios extrajudiciais de comarcas de entrância inicial e intermediária, buscando uma resposta mais rápida e eficiente para a população” (TJBA, 2023a, p. 6). Ela dividiu as 179 comarcas de entrância inicial e intermediária em quatro regiões, totalizando 328 unidades judiciais e 873 serventias extrajudiciais (TJBA, 2023a, p.7).

O Relatório Anual do ano de 2022 (TJBA, 2023), que apresenta a prestação de contas da CCI, no que toca ao exercício de 2022, com o objetivo de demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos públicos recebidos e os resultados das ações que foram realizadas no cumprimento das atribuições legais e regimentais da corregedoria, discorre, de forma clara e didática, sobre o papel que esse órgão desempenha e a sua missão institucional, bem como apresenta

uma visão sobre a atividade exercida e os valores que a sustentam, sempre enfatizando o aprimoramento dela para benefício do cidadão e da sociedade.

Em termos funcionais, a CCI (TJBA, 2023a) elenca como sua tarefa a prestação de um serviço próximo e colaborativo a juízes, servidores, oficiais de cartórios, advogados e cidadãos para apontar os melhores recursos em outros órgãos e unidades do Poder Judiciário da Bahia, em especial a presidência; a instauração e o processamento de expedientes com base em reclamações e denúncias contra juízes, servidores e oficiais de cartórios; a verificação, mediante correições e inspeções, do desenvolvimento dos trabalhos, investigando se há irregularidades no funcionamento dos serviços prestados; a atuação, por meio de sua assessoria jurídica, em processos administrativos em geral especificamente relacionados a servidores das comarcas de entrância inicial e intermediária; e o desenvolvimento e a promoção de ações por conta própria e também em conjunto com outros órgãos, entidades e unidades do PJBA, objetivando auxiliar unidades de primeiro grau e serventias extrajudiciais e, desse modo, melhorar os serviços prestados à população.

A missão institucional desse órgão de correição foi abordada para transparecer o objetivo de assegurar os direitos jurisdicionais, no recorte específico de primeiro grau, pela orientação, correção e inspeção no que se refere às atividades judiciais e extrajudiciais, contribuindo, assim, para a excelência na prestação dos serviços à sociedade.

A visão apresentada atrela-se à ideia de uma atividade voltada à concretização dos planos da missão para o oferecimento e a ampliação de uma prestação jurisdicional com qualidade e eficiência. Os valores apontados foram: imparcialidade,

transparência, confiabilidade, ética, celeridade, acessibilidade, credibilidade e eficiência (TJBA, 2023a).

Nessa esteira, é possível observar que a Corregedoria da Bahia, especificamente a Corregedoria das Comarcas do Interior, busca zelar pela garantia de uma adequada e efetiva prestação da tutela jurisdicional, pautando-se em valores e princípios que priorizam a moralidade, a transparência, a legalidade e a eficiência para a concretização dessa missão.

#### **4 A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR: DESAFIOS E RESULTADOS NA BUSCA PELO APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DO PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA**

A morosidade na prestação jurisdicional, em um cenário em que não se vê realizada a Justiça em tempo hábil, é um dos grandes desafios do Poder Judiciário brasileiro, afinal a demora para se obter a tutela da jurisdição compromete a resolução justa e efetiva de conflitos e, assim, a pacificação social, gerando frustração e descrédito dos cidadãos para com a atividade judiciária. Nesse sentido, Maria Helena Diniz e Danielle Alheiros:

A morosidade no julgamento do processo acarreta um descrédito por parte do cidadão perante o Poder Judiciário, pois este que deveria, de forma eficaz, pôr fim a uma problemática, traz para aquele uma luta incessante contra burocracias e procedimentos ineficientes, na maioria das vezes, meramente protelatórios (Diniz; Alheiros, 2004, p. 5).

Uma prestação jurisdicional demorada é, assim, um problema de eficiência e efetividade e, nessa perspectiva, um entrave para a consecução dos próprios fins do Estado, no que toca à adequada prestação de um serviço público essencial à população, o qual deve não só funcionar, mas funcionar bem e no momento exato

(Cretella Júnior, 1998). Trata-se, portanto, de um problema que implica uma negação da tutela jurisdicional prestada pelo Estado como um dos seus serviços públicos, e se esse “[...] serviço público é prestado de forma errônea, não é prestado ou é prestado intempestivamente, cabe ao Estado ser responsabilizado por estas deficiências” (Diniz; Alheiros, 2004, p. 6).

A tardia e deficiente prestação do serviço jurisdicional é incompatível com a eficiência exigida pela Constituição Federal para as ações do Estado e com o dever estatal de garantir um feixe complexo e sistemático de direitos fundamentais aos jurisdicionados, caracterizando essa incompatibilidade um dos principais elementos, senão o maior, que deflagra a chamada crise estrutural do Poder Judiciário brasileiro (Nalini, 2008), sobre a qual discorre Lima nos seguintes termos:

A evidência dos fatos – e não só dos argumentos – mostra que a instituição judiciária brasileira está falida, porque não dá conta do volume de trabalho, não trata o jurisdicionado com o devido respeito, nem proporciona paz e segurança à população, mas, ao contrário, provoca ansiedade, frustração, incerteza, neurastenia, que geram inquietude individual e social, pela excessiva demora na solução das demandas judiciais, e pelo difícil e nervoso relacionamento com o público (Lima, 2012).

Andréa Rezende Russo (2009) destaca algumas circunstâncias que geram a morosidade processual, que, como visto, é um dos fatores essenciais dessa crise. Entre as causas apontadas estão “o número cada vez maior de demanda, insuficiência de juízes e servidores, legislação processual inadequada, entre outros” (Russo, 2009, p. 12). Além da insuficiência de aparelhamento do Poder Judiciário, é possível ainda destacar como causa da morosidade o excesso de burocracia forense, a complexidade das causas e dos conflitos, “[...] a

protelação por parte dos litigantes e seus procuradores ou por parte do magistrado em desrespeito às normas processuais” (Gomes, 2008, p. 52). Nas palavras de Diniz e Alheiros:

O atual sistema jurídico brasileiro permite a eternização dos processos. Seja através de procedimentos lentos, de meios processuais ineficazes ou do difícil acesso dos jurisdicionados às vias processuais adequadas, o Estado parece ter interesse em que aquele processo perdure ((Diniz; Alheiros, 2004, p. 4).

Nas formulações em busca da mitigação dos efeitos dessa problemática ou mesmo de soluções definitivas, para, assim, conferir ao serviço público jurisdicional eficiência adequada, destaca-se a necessidade de mudança de paradigma e de gestão do Poder Judiciário, pela conjugação de três elementos: diagnóstico, modernização do Judiciário e alterações legislativas (Renault, 2005).

A modernização do Poder Judiciário é um processo que não está vinculado necessariamente à alteração ou produção de leis, correspondendo à necessidade de implementar uma gestão moderna,

[...] pela incorporação de novas tecnologias de informação, a padronização de procedimentos racionais, a simplificação de sistemas operacionais, a capacitação de pessoal, o apoio a projetos de financiamento para a modernização e a desburocratização da máquina administrativa são exemplos de iniciativas que podem tornar o Judiciário mais eficiente e ágil (Renault, 2005, p. 130).

Russo (2009) defende a necessidade de promover uma mudança de paradigma na atuação e gestão do Poder Judiciário para que o conservadorismo e o formalismo, engessadores da prestação jurisdicional, cedam espaço para práticas inovadoras e pautadas na busca pela efetividade dos atos jurisdicionais. Edson Peiter (2012) chega a enfatizar que: “urge ao Judiciário adotar e aplicar métodos gerenciais de

administração nas unidades jurisdicionais” (Peiter, 2012, p. 9).

A implementação desse paradigma gerencial e desburocratizante no Poder Judiciário, para uma atuação mais eficiente e efetiva de sua função jurisdicional, constitui uma demanda urgente e real, para que esse Poder possa acompanhar as constantes transformações sociais e oferecer práticas e procedimentos mais adequados à complexidade e diversidade dos conflitos que surgem de uma sociedade marcadamente plural e cambiante. Exige, nesse movimento paradigmático, um agir do Judiciário como “administrador de seus próprios trabalhos e estruturas, objetivando dar celeridade aos processos [...] na busca da tão sonhada pacificação social” (Gomes, 2008, p. 49).

Essa proposta de se pautar, de forma gerencialmente ativa, imprime às corregedorias um papel ainda mais importante no contexto de suas atribuições e de enfrentamento dos desafios trazidos pelo problema estrutural da morosidade, qual seja o de buscar práticas e mecanismos mais eficazes de controle e gestão a fim de oferecer ao cidadão um serviço de qualidade e eficiente.

No âmbito de atuação da Corregedoria das Comarcas do Interior na realidade judiciária da Bahia, essa relevância do papel desempenhado pelo órgão de correição num cenário de crise do Judiciário se reproduz, revelando-se necessária a abordagem sobre os desafios e as ações da CCI dentro da estrutura de um tribunal, que, embora venha avançando na melhoria do serviço prestado aos jurisdicionados, ainda possui deficiências estruturais e conjunturais.

No Relatório Justiça em Números 2014, divulgado pelo CNJ, o TJBA, que é considerado como de médio porte, mas

com estrutura bem próxima aos tribunais de grande porte (CNJ, 2022), obteve 47,7% de desempenho, inserindo-se, assim, entre os tribunais que tiveram o menor índice de produtividade no ano de 2013, de modo que se destacou naquele ano de forma negativa no Judiciário brasileiro.

A produtividade do TJBA, conforme o Relatório Justiça em Números 2019 (CNJ, 2019), alcançou, em 2018, os melhores índices de produtividade entre os Tribunais estaduais de médio porte, tendo atingido a categoria Ouro no Selo Justiça em Números. Concedida pelo CNJ.

Do relatório Justiça em Números 2022 (CNJ, 2022), o TJBA apresenta, entre os dez tribunais estaduais de médio porte, o menor índice de atendimento à demanda (IAD) por tribunal, que afere a relação entre o número de processos baixados e o número de casos novos apresentados num mesmo período, medidos no primeiro e segundo grau em separado; o quarto com a maior taxa de congestionamento por tribunal, que mede o percentual de casos que continuaram pendentes de solução ao final do ano-base, em cotejo ao que tramitou – e quanto menor essa taxa índice, maior a eficiência do tribunal; o quarto maior índice de produtividade de magistrado (IPM) por tribunal nos de médio porte; o segundo dos de médio porte, com maior índice de produtividade dos(as) servidores(as) da área judiciária (IPS-Jud). Consta, ainda, da lista dos cinco tribunais que possuem a maior quantidade absoluta de unidades judiciárias com o Juízo 100% digital, apresentando-se como o tribunal estadual, entre os de médio porte, que mais possuem Centros Judiciários de Solução de conflitos.

No Ranking da Transparência do Poder Judiciário, instituído pela Resolução CNJ n. 260, de 11 de setembro de 2018, o tribunal baiano conquistou, em 2023, pela segunda vez, o primeiro lugar entre os

tribunais estaduais, tendo atendido 100% de atendimento em todos os requisitos exigidos (CNJ, 2023b).

O relatório Justiça em Números 2023 indica o TJBA como o terceiro tribunal estadual de médio porte com maior IAD por tribunal, representado uma significativa melhora em relação ao resultado obtido em 2022; o terceiro de médio porte com a maior taxa de congestionamento por tribunal, representando piora em relação ao resultado de 2022; o terceiro de médio porte com o maior IPM; e o primeiro com o maior IPS-Jud, avançando para ocupar posições ainda melhores, comparadas as do ano de 2022; mantém-se entre os tribunais que possuem a maior quantidade absoluta de unidade judiciárias com o Juízo 100% digital, e como o tribunal estadual de médio porte que possui o maior número de Centros Judiciários de Solução de conflitos.

Observa-se assim dos dados divulgados nesses relatórios que o TJBA tem obtido melhores resultados dentro de certos parâmetros e critérios utilizados para a aferição de índices e taxas de desempenho previstos pelo CNJ. Por outro lado, verifica-se uma piora em outros, mais especificamente no que toca à taxa de congestionamento por tribunal, que afere a eficiência dos tribunais.

Isso demonstra que, apesar dos notáveis resultados decorrentes de esforços para modernizar e promover práticas e procedimentos menos desburocratizantes, o TJBA ainda apresenta entraves conjunturais à plena e efetiva prestação jurisdicional a serem vencidos, notadamente na primeira instância, que recebe a maior demanda e possui mais deficiências estruturais e orçamentárias.

Na tarefa de superação desses entraves para aperfeiçoamento do serviço jurisdicional prestado pelo PJBA,

especialmente na jurisdição de primeiro grau, a atuação da CCI ganha contornos maiores em termos de importância e necessidade, sendo fator contributivo indispensável ao melhor gerenciamento desse serviço. Logo, são relevantes a apresentação ilustrativa de trabalhos e as iniciativas desse órgão de correição para o cumprimento efetivo de suas atribuições institucionais e a análise dos resultados obtidos dessas práticas em um cenário de desafios ainda a serem superados pelo Judiciário baiano.

#### **4.1 RECENTES AÇÕES E PROJETOS DE DESTAQUE NA ATUAÇÃO DA CCI**

Entre as iniciativas da CCI, as audiências públicas são mecanismos recorrentes, tendo sido realizadas nove delas no ano 2022 em comarcas de todas as quatro regiões da Bahia, para “escuta de atores importantes envolvidos na prestação jurisdicional e a sociedade como o todo, aproximando-os da justiça, possibilitando um diálogo interinstitucional importante para melhorar o serviço público prestados aos cidadãos”. (TJBA, 2023a, p. 22).

Destaca-se também a realização da Semana Estadual da Infância e da Adolescência, iniciativa da CCI em parceria com a presidência do PJBA, a Corregedoria-Geral da Justiça e a Coordenação da Infância e Juventude. Essa ação buscou reunir esforços concretos das varas com competência em infância e juventude, na prolação de sentenças em processos em fase de conhecimento no âmbito cível e de apuração de ato infracional, resultando em 958 julgamentos de ações nessas varas (TJBA, 2023a, p. 22).

Outra semana de mobilização de destaque foi a 1ª Semana Nacional de Registro Civil, estabelecida pelo projeto Registre-se!, instituído pelo Provimento CNJ n. 140, de 22 de fevereiro de

2023, sendo executado em 2023 pela Corregedoria das Comarcas do Interior, para a realização de uma série de ações e estratégias, tais como mutirões para atendimento itinerante em praças públicas de alta circulação, objetivando facilitar o acesso aos serviços de registro civil, “especialmente para as populações mais vulneráveis e em áreas de difícil alcance, com vistas à efetivação de registros de nascimento e óbito - inclusive tardios, reconhecimento de paternidade biológica e afetiva, alteração de nome e gênero para transgêneros, retificação de registros, dentre outros serviços, de forma gratuita” (TJBA, 2023b, p. 9). Dos dados colhidos e divulgados pela CCI, foram realizados 7.545 atendimentos de cartório e de secretaria.

O Mutirão de Cumprimento de Mandados foi mobilizado em 2022 para reduzir o número significativo de mandados pendentes de cumprimento, notadamente em virtude dos impactos gerados pela pandemia da covid-19, quando a prática de atos presenciais ficou muito limitada, e do reduzido quadro de oficiais de justiça em muitas comarcas.

O resultado foi o cumprimento de 6.200 mandados nas quatro semanas previstas para a realização do mutirão e 203 respostas. Após a conclusão dessa iniciativa nas comarcas inicialmente previstas, identificou-se a necessidade de adotar medidas específicas na comarca de Luís Eduardo Magalhães, onde aproximadamente 8.000 mandados ainda aguardavam cumprimento, tendo sido obtido o seguinte resultado: 7.370 mandados cumpridos em 336 dias úteis de trabalho (TJBA, 2023a).

Uma ação de modernização importante da CCI foi a criação dos Painéis de monitoramento de processos do PJECOR, uma das principais ferramentas de gestão no fornecimento de dados

às corregedorias, “trazendo benefícios como a reunião de dados do PJECOR e a possibilidade de trabalhar as informações de forma direta, automática e transparente, sem a necessidade de solicitá-los ao CNJ” (TJBA, 2023a, p. 38).

Foi também relevante a implementação do Programa de acompanhamento e aperfeiçoamento das unidades de 1º grau, instituído pelo Provimento Conjunto n. CGJ/CCI 09/2022, que tem como proposta identificar as unidades que apresentam mais dificuldade no cumprimento de atos judiciais, com recorrente excesso de prazo de conclusão e baixo índice de cumprimento das Metas Nacionais 1 e 2, para promover uma “atuação direcionada da Corregedoria no sentido de auxiliá-las no saneamento e melhoria contínua da gestão processual e de dados e, conseqüentemente, dos indicadores” (TJBA, 2023a, p. 40).

No campo de projetos idealizados e executados, ganha destaque o projeto Corregedoria em ação, instituído pelo Provimento CCI-06/2022, sob o enfoque de priorização do primeiro grau de jurisdição, com o objetivo de melhorar a prestação jurisdicional e aperfeiçoar as práticas voltadas à qualidade, à celeridade, à eficiência, e à efetividade dos serviços judiciários. É um projeto que visa, assim, auxiliar as unidades judiciais das comarcas de entrâncias inicial e intermediária do estado na redução da taxa de congestionamento e prevenção do acúmulo de acervo processual para, assim, incrementar o cumprimento das metas prioritárias fixadas pelo CNJ (TJBA, 2023a).

A primeira etapa de realização desse projeto foi designada para a comarca de Amargosa, que logrou êxito em aumentar os números de processos julgados de 1.162 para 2.869, com variação positiva de 147%; reduzir os números de processos

baixados de 907 para 1.433, com variação positiva de 58%; aumentar o número de decisões e despachos de 339 e 2.410 para 513 e 3.591 respectivamente; aumentar o índice de atendimento à demanda de 65,2% para 84%, com variação positiva de 84%; taxa de congestionamento de 95,1% para 92,9%, com taxa de redução de -2,2%; Meta 1 – julgar mais processos que os distribuídos, de 56,27 % para 303,86%, com variação positiva de 248%; e Meta 2 – julgar processos mais antigos de 39,56% para 65,23%, com variação positiva de 26% (TJBA, 2022b).

Instituído por meio do Provimento n. CCI 03/2022/GSEC, o Projeto Cidadania Itinerante, por sua vez, visa contribuir para a “erradicação do sub-registro civil nas comarcas de entrâncias inicial e intermediária do Estado da Bahia e de aproximar a população dos serviços oferecidos pelos Ofícios da Cidadania” (TJBA, 2022a, p. 4).

O projeto Inventário Estatístico de Registro de Imóveis (IERI), instituído, na gestão de 2021 da CCI, pelo Provimento Conjunto n. CGJ/CCI 08/2021, e mantido em execução na gestão de 2022, com o objetivo de evitar possíveis sobreposições de imóveis e registro de terras públicas, áreas indígenas ou de proteção ambiental, gerando, assim, mais segurança jurídica aos atos de cartório e modernizando e saneando os cartórios de registro de imóveis (TJBA, 2023a).

O Projeto de Recolhimento de Autos Físicos foi implementado pela CCI em 2022 com o fim de identificar, preparar e cadastrar os processos físicos armazenados nas unidades judiciárias para o arquivo central. O projeto piloto foi realizado na comarca de Lençóis, resultando em mais de nove mil processos recolhidos, inclusive documentos históricos. Esse projeto apresenta benefícios, como liberação de espaços

no fórum para “melhoria da prestação jurisdicional, aperfeiçoamento da gestão documental, da informação e da memória do PJBA e promoção de ambientes de trabalho mais salubres e seguras e do bem-estar de magistrados e servidores” (TJBA, 2023a, p. 47).

Destaca-se a criação do boletim de notícias Na estrada, um informativo eletrônico “para divulgar as ações da CCI e, assim, conferir publicidade e transparência, prestando contas da atuação da CCI ao PJBA, atores da justiça e cidadãos de um modo geral” (TJBA, 2023a, p. 28).

Não se pode descuidar, por fim, da regulamentação de procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro nas serventias extrajudiciais de entrâncias inicial e intermediária do estado da Bahia, por meio da Portaria n. CCI 221/2022, visando contribuir para “a consolidação de uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, tendo em vista a efetividade desse meios como instrumentos de pacificação social [...]” (TJBA, 2023a, p. 42).

Nesse cenário de iniciativas, é possível depreender que, para além de uma atuação direcionada à regulamentação, orientação e fiscalização das unidades judiciárias de primeira instância, a CCI da Bahia promove várias ações e projetos de gestão e cooperação para conferir mais celeridade, transparência, informação e efetividade à atividade jurisdicional, como projetos, programas, semanas de mobilização, mutirões, criação de ferramentas para modernização no diagnóstico de deficiências a serem superadas, todos voltados às mais diversas finalidades a serem alcançadas para a implementação de um serviço jurisdicional amplo e efetivo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi abordado neste estudo sobre as práticas implementadas pela Corregedoria das Comarcas do Interior, é possível observar uma atuação da CCI atenta para o diagnóstico de entraves à efetivação de uma prestação jurisdicional adequada e, assim, comprometida com a superação dos desafios encontrados na gestão desse serviço.

Isso pela adoção de medidas e formulação de propostas para solução de problemas próprios da jurisdição de primeiro grau, isso tanto de forma geral quanto específica, sem se descuidar, portanto, das peculiaridades de cada comarca, buscando, ainda, aproximar-se dos envolvidos na prestação desse serviço público por excelência, promovendo iniciativas destinadas à cooperação, tanto de forma interna quanto interinstitucional, ao diálogo, à transparência, ao cumprimento do dever informacional e de escuta, bem como à abertura do Judiciário para práticas alternativas de resolução de conflitos.

Desse modo, foram obtidos resultados positivos e satisfatórios para a melhoria da jurisdição de primeiro grau, apesar de um contexto de gestão pública do PJBA marcado pelos efeitos de déficits estruturais e orçamentários, corroborando, assim, a importância de uma atuação correcional ativa, desburocratizante e comprometida com o gerenciamento eficiente do serviço jurisdicional, que, por ser público, deve ser prestado de modo não só regular, mas também amplo e efetivo.

Com o presente artigo não se buscou esgotar a análise da atuação da Corregedoria das Comarcas do Interior no enfoque contributivo para a efetividade da prestação jurisdicional do Poder Judiciário

da Bahia. A multiplicidade de práticas desenvolvidas pela CCI, nesse sentido, permite investigar essa atuação de forma muito mais rica e aprofundada do que a que ora se apresenta, especialmente em cotejo com uma série de desafios da realizada judiciária baiana a serem mais bem investigados e problematizados.

Trata-se, portanto, de uma proposta de estudo para compreender e reconhecer o importante papel assumido pela CCI na concretização de suas atribuições e, assim, na busca ativa e constante pelo aperfeiçoamento do serviço público jurisdicional prestado pelo PJBA.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (RE-DAE)**, Salvador, n. 17, fev./mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-17-fevereiro-2009-alexandre%20aragao.pdf>. Acesso em: 8 set. 2023.
- ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/humberto-avila/moralidade-razoabilidade-e-eficiencia-na-atividade-administrativa>. Acesso em: 11 set. 2023.
- BAHIA. **Lei Estadual n. 10.845, de 27 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a Organização e Divisão Judiciária do Estado da Bahia, a administração e o funcionamento da Justiça e seus serviços auxiliares. Salvador: Assembleia Legislativa, 2007. Disponível em: Acesso em: 2. set. 2023.
- BARROSO, Luis Roberto. **Grandes transformações do direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html). Acesso em: 30 ago. 2023.
- CAETANO, Marcelo. **Do poder disciplinar**. Lisboa, 1932.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2014.
- CAVALCANTI, Amaro; DIAS, José de Aguiar. **Responsabilidade civil do estado**. Atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956. v. II.
- CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2014**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 1º set. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 1º set. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 3. set. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 3. set. 2023a.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ranking da Transparência do Poder Judiciário: ano 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia/ranking-da-transparencia-2023/>. Acesso em 15 set. 2023b.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 260, de 11 de setembro de 2018**. Altera a Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015, e institui o ranking da transparência do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus>.

br/atos/detalhar/2694. Acesso em: 15 set. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de direito administrativo**: curso moderno de graduação. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

DINIZ, Maria Helena; ALHEIROS, Danielle. Responsabilidade civil do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional. **Net**, Teresina, ano n. 9, n. 563, 21 jan. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, abr./jul. 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Maria Cristina do Vale. **Morosidade da prestação jurisdicional como um problema de gestão pública**. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2014/12/M%C3%A1rcia-Cristina-do-Vale-Gomes.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

LIMA, Antônio Sebastião de. **A crise do Poder Judiciário no Brasil**. Disponível em: <http://members.tripod.com/MinhaTribuna/art04.htm>. Acesso em: 10 set. 2023.

LOPES, João Batista; CASTRO LOPES, Maria Elizabeth. Novo Código de Processo Civil e efetividade da jurisdição. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 188, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

NALINI, José Renato. **A rebelião da toga**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

RECK, Janriê Rodrigues. **Observação pragmática-sistêmica do conceito de serviço público**. 2009. Disponível em: [http://bdtd.unisinos.br/tde\\_arquivos/11/TDE-2009-10-26T135212Z-911/Publico/JanrieReckDireito.pdf](http://bdtd.unisinos.br/tde_arquivos/11/TDE-2009-10-26T135212Z-911/Publico/JanrieReckDireito.pdf). Acesso em: 2 ago. 2023.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do Governo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58(2), p. 127-136, abr./jun., 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O direito constitucional à jurisdição. In: TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo (org.). **As garantias do cidadão na Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Site**, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 2 ago. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Corregedoria itinerante**. Salvador: TJBA, 2022. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/corregedoria/projetos-da-corregedoria-das-comarcas-do-interior/>. Acesso em: 15 set. 2023a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Projeto Armagosa**: relatório geral. Salvador: TJBA, 2022. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2023/02/CORREGEDORIA-EM-A-CAO-RELATORIO-GERAL-FINAL.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça da Bahia**. Salvador: TJBA, 2022. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/10/REGIMENTO-INTERNO-ATUALIZADO-EM-31102022.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Registre-se!**: Semana Nacional

---

do Registro Civil. Salvador: TJBA, 2023. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/portal/tjba-realiza-a-2a-semana-nacional-de-registro-civil-registre-se-acao-comeca-no-dia-13-de-maio/>. Acesso em: 15 set. 2023a.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

ZAVASCKI, *Teori Albino*. **Antecipação da tutela**. São Paulo: Saraiva, 1997.

ZEHR, H. **Trocando as lentes**: justiça restaurativa para o nosso tempo. São Paulo: Palas Athena, 2008.

### **Adiane Jaqueline Neves da Silva Oliveira**

Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal do Estado da Bahia (UFBA). Especialista em Ciências Penais Pela Faculdade Anhanguera (Uniderp – LFG). Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

---

## ARTIGOS

### O PARADOXO JURÍDICO DAS MÃES DE HAIA: DE VÍTIMAS A SEQUESTRADORAS INTERNACIONAIS DE SEUS FILHOS

#### THE LEGAL PARADOX OF THE MOTHERS OF THE HAGUE: FROM VICTIMS TO INTERNATIONAL KIDNAPPERS OF THEIR CHILDREN

*Leonel Severo Rocha  
Magda Helena Fernandes Medina Pereira*

**Resumo:** O artigo trata da subtração internacional de crianças e adolescentes por parte de suas genitoras – vítimas de violência doméstica no exterior. O objetivo do trabalho é analisar as singularidades jurídicas, nas perspectivas do Direito Reflexivo de Teubner e de um movimento democrático inclusivo, que permeiam o paradoxo de mães de Haia brasileiras, bem como a possibilidade do surgimento de um direito intercultural. Adota-se perspectiva pragmático-sistêmica e como principal referencial teórico o Direito Reflexivo de Gunther Teubner. Concernente às conclusões, verificou-se que, à luz do Direito Reflexivo teuberiano e com vistas a um movimento democrático inclusivo, há a possibilidade de surgir um direito intercultural com capacidade para equacionar lacunas jurídicas hipercomplexas, bem como para atender reivindicações democráticas inclusivas, a exemplo do paradoxo das mães de Haia.

**Palavras-chave:** Convenção de Haia de 1980. Mães de Haia. Direito Reflexivo de Teubner. Direito Intercultural. Violência doméstica.

**Abstract:** This article deals with the international abduction of children and adolescents by their mothers – victims of domestic violence abroad. The objective of this work is to analyze the legal singularities, from the perspectives of Teubner's Reflexive Law and an inclusive democratic movement, which permeate the paradox of Brazilian Hague mothers, as well as the possibility of the emergence of an Intercultural Law. A pragmatic-systemic perspective is adopted and Gunther Teubner's Reflexive Law is the main theoretical reference. Regarding the conclusions, it was found that, in the light of Teuberian Reflective Law and with a view to an inclusive democratic movement, there is the possibility of emerging an Intercultural Law with the capacity to address hypercomplex legal gaps, as well as to meet inclusive democratic demands, such as the paradox of the Hague mothers.

**Keywords:** 1980 Hague Convention. Mothers of The Hague. Teubner's Reflexive Law. Intercultural Law. Domestic violence.

## 1 INTRODUÇÃO

Pode-se conceber que uma mãe seja considerada sequestradora do próprio filho e estar sujeita a sanções penais? Outrossim, que essa genitora, ainda que vítima de violência doméstica no exterior causada por seu companheiro e pai de sua criança, possa estar sujeita a ser separada desse filho, em razão de ser considerada conduta ilícita viajar com a criança sem a anuência de seu genitor? Esta atitude pode ser considerada ilícita, desde um ponto de vista dogmático e eurocentrista. Contudo, a partir da perspectiva da metodologia pragmático-sistêmica, pode-se observar desde o outro lado, dando-se atenção ao problema das mães subtratoras (mães de Haia), vítimas de violência doméstica no exterior, e sua relação com os direitos humanos em uma concepção de democracia inclusiva.

As denominadas popularmente mães de Haia são mulheres migrantes que, ao se unirem no exterior com cônjuges de nacionalidades diversas das suas, constituem famílias transfronteiriças. Nesse contexto de intra e inter-relações multiculturais de alta complexidade, que repercutem em desdobramentos semânticos, contingentes e sistêmicos, essas mulheres tornam-se mães de filhos que nascem longe de seus países de origem.

Entretanto, não raro ocorrerem conflitos conjugais, especialmente por violência doméstica causada por seus companheiros e pais de seus filhos, que repercutem no deslocamento dessas mães com suas crianças para, geralmente, seus países de origem sem a autorização dos respectivos genitores.

Esta conduta, ainda que seja motivada pela tentativa de ruptura da violência doméstica, é considerada ilícita pela Convenção sobre os Aspectos Civis do

Sequestro Internacional de Crianças (Brasil, 2000), conhecida por Convenção de Haia de 1980, pois resta cerceada a convivência familiar da criança com um de seus genitores, bem como há o afastamento de sua residência habitual.

Estas mães subtratoras, paradoxalmente, devido ao ordenamento jurídico de alguns países signatários da Convenção de Haia de 1980, a exemplo dos Estados Unidos da América e da França, estão sujeitas a serem criminalizadas por sequestro internacional dos próprios filhos que tenham até 15 anos de idade.

À vista disso, configura-se um paradoxo de inclusão e exclusão jurídica em relação às mães de Haia, pois são incluídas nos aspectos ligados à ilicitude da subtração e excluídas ao não serem abarcadas legislativamente as questões de violência de gênero, impactando em invisibilidade normativa e, em termos sociais, no silenciamento destas mães.

Frente a tais desafios, observa-se ser pertinente, para equacionar conflitos característicos da globalização, a proposta de se examinar o direito sob perspectiva jurídica plural e transnacional, à luz de matriz pragmático-sistêmica. Desse modo, a análise apontada conduz ao Direito Reflexivo de Teubner, que possibilita vislumbrar novos direitos globais.

Em face da delineada realidade, a presente pesquisa tem como tema a subtração interparental internacional de crianças e adolescentes, e, quanto ao recorte temático, nas perspectivas do Direito Reflexivo de Gunter Teubner e de um movimento democrático inclusivo, as singularidades jurídicas que envolvem o tema no âmbito das mães de Haia brasileiras, e a possibilidade de surgir um direito intercultural.

Tem-se como questão norteadora do presente trabalho: em que medida, nas perspectivas do Direito Reflexivo de Gunter

Teubner e de um movimento democrático inclusivo, pode-se analisar e equacionar o paradoxo jurídico das mães de Haia vítimas de violência doméstica no exterior e sequestradoras dos próprios filhos?

Por sua vez, sob o enfoque metodológico, utiliza-se a perspectiva pragmático-sistêmica, que é matriz epistemológica a qual contempla, simultaneamente, os ângulos analítico, hermenêutico e pragmático, que propiciam visão do direito como sistema social. Esta ótica reflexiva e sistêmica abrange múltiplos aspectos sociais, entre eles, os direitos humanos, a cidadania e a convivência intercultural.

Objetivou-se nesta pesquisa analisar os aspectos jurídicos transfronteiriços que envolvem a subtração internacional ilícita de crianças e adolescentes, e, de forma específica, as singularidades jurídicas, nas perspectivas do Direito Reflexivo de Teubner e de um movimento democrático inclusivo, que permeiam o paradoxo das mães de Haia brasileiras, bem como a possibilidade do surgimento de um direito intercultural.

Outrossim, tem-se como principal referencial teórico o Direito Reflexivo de Gunther Teubner, que concebe a autopoiese, a partir da noção de autodeterminação do direito por meio da autorreferência, na perspectiva que a realidade social do direito se compõe de vultoso número de relações circulares, que propiciam visão do direito como sistema social, em virtude de complexas, polissêmicas e sistêmicas dinâmicas da sociedade contemporânea globalizada.

Dessa forma, a relevância desta pesquisa encontra-se no estudo do direito com perspectiva pragmático-sistêmica, que abarca o pluralismo jurídico, a polissemia social e, por conseguinte, a interface entre direito e sociologia. Esta visão faz-se pertinente

em razão das crescentes incertezas e complexidade das inter-relações da sociedade contemporânea do século XXI e a imprescindibilidade de o direito observar e reagir estas dinâmicas sociais da atualidade.

Ante o exposto, divide-se o presente artigo em três partes: na primeira, abordam-se os aspectos pertinentes à constituição de famílias transfronteiriças e a violência doméstica neste perfil familiar. Na segunda, versa-se a respeito da Convenção de Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças de 1980, bem como do direito interno pertinente ao tema. Por fim, explanam-se os aspectos cíveis da subtração internacional ilícita de crianças, sob o viés do Direito Reflexivo teuberiano e a possibilidade do surgimento de um direito intercultural.

## **2 FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM CONTEXTO MULTICULTURAL**

Em um cenário de constantes movimentos migratórios, propiciados pela busca de novas perspectivas vivenciais, são delineados novos contornos de comunidades mundiais. No apontado contexto, marcado pela convivência multicultural, estreitam-se vínculos afetivos e, não raro, ocorrem uniões entre nacionais de diferentes Estados, as quais originam famílias transfronteiriças.

Neste sentido, Rocha e Oliveira afirmam que as famílias transfronteiriças, apontadas pelos autores como famílias globais, “representam uma nova mistura de proximidade e distância, de igualdade e desigualdade, de seguridade e inseguridade” (Rocha; Oliveira, 2015, p. 237). Dessa forma, percebe-se que a presença de sentimentos ambivalentes que, associados às peculiaridades

sociais e multiculturais dos cônjuges, potencializam controvérsias.

Por sua vez, na perspectiva de Ulrich Beck (2012), existem várias formas familiares que constituem uma realidade social do século XXI. São famílias oriundas de vínculos amorosos entre pessoas que residem em diferentes Estados, que convivem além das fronteiras (nacionais, religiosas, culturais, étnicas) (Beck apud Rocha; Oliveira, 2015, p. 235). Nesse peculiar cenário, surgiu um novo perfil familiar, as famílias transfronteiriças.

Pertinente à existência de conflitos, embora seja um modelo familiar marcado por avanços sociais e tecnológicos da globalização, no âmbito de famílias transfronteiriças, pode-se observar a existência de relações amorosas abusivas, que vitimizam inúmeras mulheres e se lastreiam na opressão, na geração de sentimentos aviltantes, como medo, violências, submissão, assim como em parâmetros patriarcais (Angelin; Hahn, 2019, p. 11).

Na perspectiva de Luis Alberto Warat, ao se falar em questões ligadas a gênero, fala-se de implicações “sobre a configuração da subjetividade masculina e feminina. O gênero determinando as áreas de poder diferenciadas para ambos os tipos de subjetividade, com distintos efeitos sociais” (Warat, 1997, p. 60).

Trata-se de uma “ordem cultural que condiciona e/ou determina o narcisismo masculino, suas buscas de amor e reconhecimento (diante de si mesmo e ante os demais)”. Dessa forma, a masculinidade é moldada pela cultura. Em outras palavras, a cultura formata uma lei do gênero (Warat, 1997, p. 60).

Esta silenciosa lei do gênero determina os atributos masculinos que estabelecem em vários aspectos domínio e poder sobre mulheres e crianças, sendo um ideal de masculinidade que proporciona autossatisfação, além de reconhecimento social. Dessa forma, a autossatisfação masculina encontra-se, em grande parte, na rigidez do papel social de homem, que determina a supremacia sobre a mulher (Warat, 1997, p. 60).

Em semelhante viés, pertinente à discriminação contra a mulher, Bertaso e Bertaso mencionam ocorrer a androcracia<sup>1</sup>, que impõe um “sistema de depreciação da mulher e do feminino, com a supremacia do homem sobre a mulher” (Bertaso; Bertaso, 2020, p. 1061).

Segundo Eisler, a violência contra a mulher, presente desde os primórdios da humanidade, ilustra o contexto de androcracia:

Práticas tais como a mutilação sexual feminina, o espancamento de esposas ou as formas menos brutais, através das quais a androcracia vem mantendo as mulheres “no seu lugar”, naturalmente serão consideradas não como tradições consagradas, mas como o que de fato são – crimes gerados pela desumanidade do homem para com a mulher (Eisler, 1989, p. 153).

Observa-se neste sentido que, embora a humanidade desfrute de avanços tecnológicos de comunicação, entre outros aspectos, não raro, colocar a mulher em seu lugar é motivo para violência doméstica, física ou psicológica, que, ainda, perpetua a apontada supremacia do gênero masculino sobre o feminino.

A violência doméstica, classificada como uma espécie dentro da violência de gênero, é praticada em vários contextos e diversas classes sociais, bem como,

<sup>1</sup> Segundo Eisler, o termo androcracia, que tem por origem etimologia grega “[...] andros, ou ‘homem’, e kratos (como em democrático), ou ‘governado’ [...]”, descreve um “[...] sistema social governado pela força ou pela ameaça de força masculina [...]” (Eisler, 1989, p. 88).

em face de “[...] tamanha envergadura nos últimos tempos [...] é considerada uma epidemia, pois avassala milhares de pessoas, tanto no Brasil como no resto do mundo” (Maders; Angelin, 2017, p. 170-171). Realidade dramática experienciada por mulheres de diversos lugares.

Outrossim, o exercício do poder vinculado à violência contra a mulher manifesta-se por meio de práticas aviltantes contra os corpos femininos, especialmente no âmbito da violência física, “[...] o exercício do poder é manifesto diretamente sobre os corpos das mulheres, através de práticas disciplinares cotidianas, resultando em corpos moldados que se comportam de maneira diferenciada na sociedade [...]” (Maders; Angelin, 2017, p. 176).

Neste sentido, o Guia da Convenção de Haia de 1980 designa que o termo violência doméstica, dependendo da concepção utilizada, abarca diversas formas de abusos físico ou psicológico, que podem ser dirigidos a: a) companheiro(a)/cônjuge (violência conjugal), em grande maioria apresentando as mulheres como vítimas; b) membros da família e/ou criança (abuso infantil) (HCCH, 2012, p. 11).

Em relação ao ciclo característico da violência doméstica, conforme esclarecimentos contidos no Guia de Haia, pode apresentar três fases, quais sejam:

1) uma fase de crescentes tensões com ligeiras agressões; (2) um incidente grave com uma intensificação da violência; e (3) uma fase reconciliação, em que o agressor muitas vezes implora o perdão da vítima e promete nunca mais ser violento, enquanto a vítima tenta acreditar nessas promessas e, às vezes, até se sente responsável pelo bem-estar psicológico do autor da violência. As situações recorrentes de violência são caracterizadas pelo facto da vítima se sentir impotente e presa no ciclo de violência, convencida de que a situação é imutável e temendo deixar o agressor por ter medo de represálias (HCCH, 2012, p. 71).

Por sua vez, sob o viés da proteção e redução da violência de gênero, no âmbito internacional, a partir da *Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos*, que ocorreu em Viena (1993), a violência contra as mulheres foi reconhecida como uma forma de violação dos direitos humanos. Entretanto, cabe ressaltar que a defesa de direitos fundamentais no âmbito internacional tem seu marco inicial na *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*.

Flávia Piovesan esclarece que, pertinente à internacionalização dos direitos humanos das mulheres, a *Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993* afirmou explicitamente “[...] em seu parágrafo 18, que os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais” (Piovesan, 2012, p. 75), sendo concepção reiterada pela *Plataforma de Ação de Pequim*, de 1995.

Pertinente à adoção de mecanismos internacionais relativos à proteção dos direitos humanos, Piovesan esclarece:

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. Sob este prisma, a ética dos direitos humanos é a ética que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. É a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano (Piovesan, 2012, p. 72).

Com o foco voltado para o combate à discriminação da mulher, em 1979, a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* foi adotada, tendo sido ratificada por 186 Estados. Em relação ao grau de adesão da Convenção de 1979, ela apenas perde para a *Convenção sobre os Direitos da Criança*,

que, por sua vez, conta com 193 Estados-partes (Piovesan, 2012, p. 72).

Em que pese a ampla adesão à *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*, pertinente aos direitos humanos, foi o tratado internacional que, por parte dos países signatários, mais ressalvas recebeu, principalmente “no que tange à igualdade entre homens e mulheres na família. Tais reservas foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal” (Piovesan, 2012, p. 76).

Países como Bangladesh e Egito “acusaram o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar ‘imperialismo cultural e intolerância religiosa’, ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família” (Piovesan, 2012, p. 77). À vista disso, resta evidente que a “dicotomia entre os espaços público e privado, que, em muitas sociedades, confina a mulher ao espaço exclusivamente doméstico da casa e da família” (Piovesan, 2012, p. 77) condiciona a implantação dos direitos humanos de mulheres.

Em face do exposto, infere-se que a igualdade social entre homens e mulheres, e, conseqüentemente, os direitos atribuídos nas esferas públicas e privadas para cada gênero, está vinculada a fatores culturais e religiosos que, a exemplo de países como Bangladesh e Egito, estabelecem os aspectos legais. Dessa forma, uma vez legitimada a diferença entre os gêneros e a condição subalterna da mulher, a desigualdade de gênero é vista com normalidade.

Depreende-se, à vista disso, que as famílias transfronteiriças apresentam maior probabilidade de terem dificuldades em relação à igualdade social entre homens e mulheres, haja vista um cônjuge carregar em sua bagagem identitária uma

cultura diferente da do outro. Assim sendo, no apontado contexto multicultural, não raro, a violência doméstica está presente no seio familiar. Dito isso, passa-se à análise dos pressupostos da *Convenção de Haia de 1980*.

### **3 A AMBIVALENÇA DAS MÃES DE HAIA: DE VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO EXTERIOR À SEQUESTRADORAS INTERNACIONAIS DE SEUS FILHOS**

Embora seja contraditório que uma mãe possa ser criminalizada por sequestrar o próprio filho, devido a preceitos penais de Estados-membros da Convenção de Haia de 1980, a exemplo dos Estados Unidos da América e a França, ocorre essa possibilidade. Atualmente, crescem os casos em que genitoras (mães de Haia), interpretadas como sequestradoras internacionais de seus filhos, são surpreendidas com processos criminais no exterior.

Imersas no apontado cenário lúgubre, encontram-se inúmeras genitoras brasileiras, que no afã de romperem os grilhões de relações abusivas no exterior e da violência doméstica praticada por seus companheiros, assim como para encontrarem apoio de seus núcleos familiares, retornam ao seio pátrio.

Em relação à realidade brasileira, em um período de 19 meses, conforme decisões proferidas entre 1º/1/2017 e 30/8/2018, em 88% dos 44 processos analisados, figuram as mães como subtratoras dos próprios filhos. Outrossim, nesse cômputo de processos, “em 19 deles observou-se que a violência doméstica familiar perpetuada contra a criança ou contra a mãe constitui causa de alegação do genitor abductor para não devolução da criança” (Melo; Jorge, 2021, p. 242).

Ao se analisar estes dados, observa-se que, em massiva maioria dos casos brasileiros, a mãe é a subtratora da criança ou adolescente com até 15 anos de idade. Assim como, em torno de 50% dos casos, quanto à motivação para a transferência ou retenção ilícitas, foi alegada a existência de violência doméstica familiar (Melo; Jorge, 2021, p. 242). Dessa forma, a violência doméstica é fator preponderante para motivar a subtração interparental internacional de crianças e adolescentes por parte de suas genitoras.

Todavia, em que pese ao esboçado contexto envolver não somente as mães de Haia brasileiras, é conhecida a inépcia do texto da Convenção de Haia para os casos que envolvem violência doméstica, sendo tema já debatido em reuniões sobre a aplicação dessa convenção (Melo; Jorge, 2021, p. 236). Esta lacuna repercute na separação das mães de Haia dos filhos subtraídos por elas, devido ao princípio do retorno imediato da criança subtraída à sua residência habitual, conforme arts. 1º e 12 da Convenção de Haia de 1980.

Cabe ressaltar que, como mecanismo internacional concebido para tratar conflitos que envolvam a subtração internacional de crianças com até 15 anos de idade, a Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças tem como objetivos:

#### Artigo 1

A presente Convenção tem por objetivo:  
a) assegurar o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas para qualquer Estado Contratante ou nele retidas indevidamente;  
b) fazer respeitar de maneira efetiva nos outros Estados Contratantes os direitos de guarda e de visita existentes num Estado Contratante (Brasil, 2000).

Neste sentido, preceitua o art. 12:

#### Artigo 12

Quando uma criança tiver sido ilicitamente transferida ou retida nos termos do Artigo 3 e tenha decorrido um período de menos de 1 ano entre a data

da transferência ou da retenção indevidas e a data do início do processo perante a autoridade judicial ou administrativa do Estado Contratante onde a criança se encontrar, a autoridade respectiva deverá ordenar o retorno imediato da criança.

A autoridade judicial ou administrativa respectiva, mesmo após expirado o período de 1 ano referido no parágrafo anterior, deverá ordenar o retorno da criança, *salvo quando for provado que a criança já se encontra integrada no seu novo meio.* (grifo nosso).

Quando a autoridade judicial ou administrativa do Estado requerido *tiver razões para crer que a criança tenha sido levada para outro Estado*, poderá suspender o processo ou rejeitar o pedido para o retorno da criança [...] (grifo nosso) (Brasil, 2000).

Percebe-se que, ao ocorrer a subtração internacional de criança ou adolescente com até 15 anos de idade, ao ser acionada a cooperação internacional e, conseqüentemente a Convenção de Haia de 1980, pelo progenitor que se considera prejudicado, torna-se imperativo ao Estado-membro desse acordo internacional providenciar o retorno imediato da criança ao país de sua residência habitual.

Em que pese este imperativo, no disposto do art. 12, há previsão de exceção quando for provado que a criança já se encontra integrada no seu novo meio e quando o Estado requerido tiver razões para crer que a criança tenha sido levada para outro Estado (Brasil, 2000). Contudo, há relativização desse preceito na aplicação da Convenção de Haia de 1980.

Em relação às exceções, há previsão no art. 13 do aludido dispositivo legal que o Estado-signatário requerido, em face do disposto nas alíneas “a” e “b”, não está obrigado a determinar o retorno imediato da criança, quando comprovado:

#### Artigo 13

[...]

a) que a pessoa, instituição ou organismo que tinha a seu cuidado a pessoa da criança não exercia efetivamente o direito de guarda na época da transferência ou da retenção, ou que havia consentido ou

concordado posteriormente com esta transferência ou retenção; ou b) que existe um risco grave de a criança, no seu retorno, ficar sujeita a perigos de ordem física ou psíquica, ou, de qualquer outro modo, ficar numa situação intolerável [...] (Brasil, 2000).

Destaca-se que, concernente à violência doméstica sofrida pelas genitoras, causada por seus companheiros e progenitores de seus filhos, inexistente qualquer dispositivo que impeça o retorno imediato da criança ou do adolescente subtraído para o país de sua residência habitual. Isto é, não há, nas exceções previstas nos arts. 12 e 13 da Convenção de Haia de 1980, qualquer menção neste sentido.

De acordo com as exceções previstas no art. 13, alínea “b”, da Convenção de Haia, na aplicação deste tratado há interpretação restritiva, visto que é considerada apenas a violência contra a criança (violência direta ou indireta), não havendo previsão em relação à violência doméstica contra a genitora ou que sequer tal violência possa impactar em algum tipo de risco para a criança.

Entretanto, consoante Albornoz, ainda que as mães sejam as vítimas diretas da violência doméstica, seus filhos, neste contexto, são testemunhas das agressões físicas ou psicológicas, tornando-se vítimas secundárias destas violências:

embora as crianças não recebam violência diretamente, quando expostas a ela, há praticamente os mesmos efeitos emocionais e psicológicos que a de uma vítima primária de violência parental (tradução nossa)<sup>2</sup> (Albornoz, 2022, p. 159-160).

Para Albornoz as circunstâncias apontadas configuram risco grave e direto à criança, caso haja o seu retorno ao convívio do pai em sua residência habitual, haja vista esta ficar exposta

a uma situação intolerável (Albornoz, 2022, p. 159-160). Dessa forma, sob essa concepção, poderia ser evocada a exceção prevista no art. 13, alínea “b” da Convenção de Haia de 1980 e ser negado o retorno imediato da criança a seu status quo.

Ressalta-se que a aludida interpretação e aplicação restritivas da alínea “b” do art. 13 da Convenção de Haia de 1980 têm origem em seus pressupostos e preceitos, e representa o ponto central para a descon sideração jurídica da violência de gênero no exterior, em relação à mãe cuidadora e subtratora da prole, em que figura como agressor o companheiro da mãe e pai da criança.

Neste interim, foi elaborado o Guia de Boas Práticas da HCCH, nos termos da Convenção de Haia de 1980, que tem como escopo tratar um ponto crucial desse tratado, a exceção de um risco grave de perigo. Esse manual foi elaborado devido à preocupação com o número progressivo de defesas, em casos de subtração internacional de crianças, que evocam as exceções previstas no guia (HCCH, 2020, p. 21).

Esse posicionamento restritivo do art. 13, alínea “b”, impacta em mais um sofrimento para as mães de Haia, pois, além de serem vítimas de violência doméstica ocasionada por seus cônjuges, genitores das crianças, padecem com o ônus de serem afastadas de sua prole, devido à lacuna do texto da mencionada Convenção, uma vez que o dispositivo internacional, concebido em 1980, não acompanhou a mudança de perfil em relação ao progenitor subtrator, que passou a ser, em massiva maioria, a genitora da criança.

<sup>2</sup> Tradução do original: “a pesar de que los niños no reciben directamente la violencia, al estar expuestos a ella, se producen prácticamente los mismos efectos emocionales y psicológicos que el de una víctima primaria de violencia pater” (Albornoz, 2022, p. 159-160).

Ressalta-se que, além do apontado ônus do afastamento da prole, em razão de pressupostos legais do direito penal de diversos Estados-signatários da Convenção de Haia de 1980, as genitoras subtratoras (mães de Haia) estão sujeitas a serem consideradas sequestradoras internacionais dos próprios filhos e, por conseguinte, sofrerem punições no âmbito criminal.

Em relação as mães de Haia brasileiras, em 11 decisões analisadas, que apresentam a genitora como subtratora e vítima de violência doméstica, apenas em 1 caso a violência doméstica impediu a devolução da criança (Melo; Jorge, 2021, p. 243). Resta evidente que a violência doméstica, quanto à aplicação da Convenção de Haia, não é relevante para ser considerada como exceção ao princípio do regresso imediato da criança, sequer para evitar que as mães subtratoras sejam criminalizadas.

Em face da apontada inépcia, infere-se que, embora a Convenção de Haia de 1980 seja mecanismo jurídico relevante para a garantia dos direitos fundamentais das crianças subtraídas, em razão de haver se estagnado juridicamente no contexto de 1980, não está sendo eficaz no âmbito da violência de gênero. Ou seja, a Convenção não abarca a realidade sistêmica da sociedade contemporânea globalizada com sua vivência intercultural carregada de peculiares, contingências e aspecto polissêmico. Dito isso, passa-se, sob o viés do Direito Reflexivo teuberiano, à análise do aludido paradoxo jurídico.

#### **4 ASPECTOS JURÍDICOS DO DESLOCAMENTO E/OU RETENÇÃO INTERNACIONAL ILÍCITA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, NA ÓTICA DO DIREITO REFLEXIVO DE TEUBNER**

Ante a hipercomplexidade e contingência que envolvem as vivências sociais na atualidade, vislumbrar o direito de forma legalista e dogmática, que se opõe ao pluralismo jurídico e à percepção sistêmica da sociedade, seria fragmentar essa observação. Em contrapartida, na perspectiva reflexiva e sistêmica do direito são abarcados múltiplos aspectos que permeiam a sociedade globalizada, como os direitos humanos, a cidadania, a igualdade, a convivência intercultural, entre outros, que promovem contínuas reivindicações democráticas.

Dominique Rousseau (2019), sob o viés de democracia inclusiva, concebe a democracia como ideia-força, espaço de prática de direitos fundamentais, de uma experiência viva do povo, que “é o exercício pelos cidadãos dos seus direitos, incluindo o direito, expresso no art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, de concorrer pessoalmente para a formação da lei” (Rousseau, 2019, p. 16).

Rousseau esclarece, quanto à denominação de sua proposta de democracia, sobre a escolha e o significado atribuído à palavra contínua:

[...] porque, seguindo o trabalho de Claude Lefort, “a democracia é um regime inacabado e cuja incompletude se constitui na medida em que mostra sua capacidade de acolher o conflito permitindo a indeterminação do social”. Contínua porque não se limita ao gesto eleitoral do voto, mas segue desdobrando-se entre dois momentos eleitorais separados. Contínua porque não se limita aos confins das fronteiras dos Estados, mas se abre no espaço-mundo (Rousseau, 2019, p. 16).

Outrossim, nessa perspectiva de Rousseau, o povo é referente imprescindível da democracia e, por conseguinte, em cada sistema político é atribuído um significado diferente para esse referencial. Assim, “o sistema representativo é baseado no povo como um corpo político, já a democracia direta no povo como o conjunto dos membros do corpo social”, respectivamente denominados de o povo-corpo-político e o povo-todos-em-cada-um. Na *democracia contínua*, esses dois povos têm significados distintos e se articulam por meio do direito (Rousseau, 2019, p. 49).

Nessa concepção, o povo é construído e definido pelos direitos que a Constituição, entendida como *ato vivo* e espaço aberto, declara em benefício de seres físicos concretos. Outrossim, o povo, na democracia contínua, jamais está fechado em si mesmo, fundado de “uma vez por todas e definitivamente; está sempre aberto, é um povo contínuo na medida em que a ‘lista’ dos direitos que o constitui se alonga e se altera constantemente” (Rousseau, 2019, p. 55).

A *democracia contínua* traz como referência um indivíduo multidimensional, plural “aquele que ocupa várias esferas, movimentos em várias temporalidades e deve, portanto, ter direitos contínuos de agir e reivindicar em cada uma dessas esferas e temporalidades.” Essa multidimensionalidade, vinculada a dimensões sociais em que os indivíduos devem ser compreendidos, abarcam direitos e liberdades relacionais, tais como direitos-liberdades, direitos sociais, direitos ambientais, direitos de solidariedade, entre outros (Rousseau, 2019, p. 55).

No modelo da democracia contínua, cuja especificidade é deixar em aberto a questão dos direitos, há sempre o questionamento acerca das reivindicações

que podem ser qualificadas ou não como direitos humanos, que ocasiona tensão entre as duas partes do povo, o povo-corpo-político e o povo-todos-em-cada-um. Entretanto, essa tensão é justamente o movimento que atribui o caráter contínuo à democracia, haja vista manter permanentemente a indagação sobre os direitos humanos (Rousseau, 2019, p. 68-69).

Em semelhante viés, concernente à reivindicação de direitos humanos, Bedin e Schonardie mencionam que, em face de vultosos contrastes sociais excludentes, faz-se necessário estabelecer um limite, um movimento de resistência, de luta, em prol da dignidade humana e suas consequências, por meio da busca por reivindicação de direitos, sendo movimento “essencial em sociedades atuais integradas em um mundo em grande transformação” (Bedin; Schonardie, 2018, 76).

Rosanvallon, com olhar voltado para uma democracia inclusiva que vislumbra aspectos multidimensional e hipercomplexo da sociedade globalizada, traz a ideia de *contrademocracia* que diz respeito a novos padrões democráticos e vão além das esferas eleitoral ou representativa, em face de crise de representação política causada pela lacuna entre a legitimação, oriunda das eleições, e pela falta de confiança política, em relação a governantes eleitos, aspecto que remete à desconfiança generalizada pertinente à democracia (Rosanvallon, 2010).

Pierre Rosanvallon (2010), nesse sentido, afirma que a fonte de todo poder democrático é o povo, todavia as urnas não garantem que os representantes eleitos estejam a serviço do interesse geral. Dessa forma, as urnas não garantem a legitimidade do poder democrático. À vista

disso, o autor vislumbra novas formas de legitimidade *contrademocráticas*, que não são derivadas da representação política eleitoral no âmbito formal, quais sejam imparcialidade, reflexividade e proximidade.

A revolução da legitimidade faz parte de um movimento de atividade cidadã que descentraliza a democracia, que estabelece a perda de centralidade da expressão eleitoral:

Consequentemente, três novas figuras de legitimidade começam a surgir, cada uma delas associada à implementação de uma das abordagens da generalidade social que acabamos de descrever: a legitimidade da imparcialidade (ligada à implementação da generalidade negativa); a legitimidade da reflexividade (associada à generalidade da multiplicação); e a legitimidade da proximidade (que segue a generalidade que atende à particularidade) (tradução nossa)<sup>3</sup> (Rosanvallon, 2010, p. 29).

Rosanvallon, no âmbito da legitimidade por aproximação, qualidade de interação, traz a ideia de *democracia de interação*, que envolve maior cuidado com questões (reivindicações) sociais e a participação de cidadãos no sistema político. Essa proximidade tem significado de “presença, atenção, empatia, compaixão, com a mistura de dados físicos e elementos psicológicos; refere-se ao fato de estarmos juntos nos diferentes sentidos da expressão” (tradução nossa)<sup>4</sup>, assim envolvendo aspectos físicos e elementos psicológicos, os quais remetem à

convivência ao estar junto (Rosanvallon, 2010, p. 234).

Acrescenta o autor que, na relação entre governado e governante, este último deve se expor, agir de forma transparente, para retribuir, dar à sociedade a possibilidade de ser ouvida, de ser levada em consideração. Outrossim, a proximidade evoca olhar para a peculiaridade de cada situação, bem como significa preocupar-se com cada um, “agir levando em conta a diversidade de contextos, preferir o arranjo informal à aplicação mecânica da regra” (tradução nossa)<sup>5</sup> (Rosanvallon, 2010, p. 234).

Em face do exposto, infere-se que os modelos de Dominique Rousseau *democracia contínua* e de Pierre Rosanvallon *democracia de interação* vislumbram a hipercomplexidade da sociedade contemporânea globalizada e suas questões de forma multidimensional, bem como percebem um direito em movimento, devido a constantes reivindicações por direitos fundamentais, novos direitos, em exercício de democracia inclusiva.

Sob o viés do Direito Reflexivo, sob a perspectiva de Gunther Teubner, com base na *Teoria dos Sistemas Sociais* de Niklas Luhmann, o direito é um sistema social autopoietico, ou seja, “como uma rede de operações elementares [...], ou que reproduz recursivamente operações elementares” (tradução nossa)<sup>6</sup>, que tem como elementos básicos as comunicações e não as normas jurídicas. Outrossim, ele é composto por comunicações jurídicas,

3 Tradução do original: En consecuencia, comienzan a esbozarse tres nuevas figuras de la legitimidad, cada una de ellas asociada con la puesta en práctica de uno de los enfoques de la generalidad social que acabamos de describir: la legitimidad de imparcialidad (vinculada con la puesta en práctica de la generalidad negativa); la legitimidad de reflexividad (asociada con la generalidad de multiplicación); y la legitimidad de proximidad (que sigue a la generalidad que atiende a la particularidad) (Rosanvallon, 2010, p. 29).

4 Tradução do original: presencia, atención, empatia, compasión, con la mezcla de datos físicos y elementos psicológicos; remite al hecho de um estar junto en los diferentes sentidos de la expresión (Rosanvallon, 2010, p. 234).

5 Traduzido do original: “actuar teniendo en cuenta la diversidad de contextos, preferir el arreglo informal a la aplicación mecánica de la regla” (Rosanvallon, 2010, p. 234).

6 Traduzido do original: “como una red de operaciones elementales [...], que recursivamente reproduce operaciones elementales [...]” (Teubner, 2005, p. 42).

“definida como a síntese de três seleções de sentido: participação, informação e compreensão” (tradução nossa)<sup>7</sup> (Teubner, 2005, p. 42).

Concernente aos subsistemas sociais, que são entendidos como unidades de comunicação autônomas, estes apresentam duplo aspecto: viver em clausura operacional e, no que diz respeito ao respectivo meio envolvente, viver em abertura informacional-cognitiva. Rocha, nesse sentido, menciona que a construção de sentido em Teubner é configurada por uma evolução da comunicação social que, gradativamente, é transformada em comunicação jurídica (Rocha, 2011, p. 213).

Por seu turno, o direito, na condição de processo comunicativo, não acessa processos psíquicos de seus operadores e/ou de leigos, considera-os como perturbações, que impingem o processo comunicativo do direito a edificar a sua própria ordem autônoma e o seu próprio universo de sentido jurídico. Sendo assim, as pessoas, as quais se incluem no processo social do direito, são consideradas “construtos, artefatos semânticos produzidos pelo próprio discurso jurídico” (Teubner, 2005, p. 44).

Sob esse prisma, Teubner salienta que a concepção da autopoiese não tem o condão de desumanizar as pessoas ou a sociedade, ou ainda que “não tem espaço para atores e intenções, não leve em conta o indivíduo como sujeito epistêmico ou representa uma ‘total desumanização do direito’ [...]” (tradução nossa)<sup>8</sup>. Nesse sentido, ele ressalta que o ponto central da questão não se encontra na supressão do sujeito individual, mas na “multiplicação

dos centros de cognição” (tradução nossa)<sup>9</sup> (Teubner, 2005, p. 44 - 45).

Concernente à *policontextualidade*, que pressupõe o afastamento do sujeito individual (*monocontextual*) para uma multiplicação de possibilidades cognitivas, tem-se os discursos sociais os novos sujeitos epistêmicos. Sob esse prisma, que abarca visão polissêmica dos discursos sociais e evidencia a relação entre norma e sociedade, a oposição *policontextualidade* jurídica e direito estatal torna-se viável.

Segundo Febbrajo, Rocha e Schwartz, Gunther Teubner esclarece que “o entrelaçamento entre o cognitivo e o normativo é descrito pelo conceito luhmanniano de policontextualidade” (Febbrajo; Rocha; Schwartz, 2023, p. 125) e, ao ser aplicado no âmbito do direito de forma global, resulta em fragmentação funcional e cultural.

Outrossim, os autores mencionam que o direito é um produto da cultura e está condicionado a representações desenvolvidas nas diversas fases da vida do sistema jurídico, que passam pelo filtro de culturas jurídicas capazes de criar diferentes imagens de uma mesma realidade de acordo com os aspectos que as orientam. Dessa forma, o mecanismo da cultura, a partir da sociologia do direito, será a observação da observação (Febbrajo; Rocha; Schwartz, 2023, p. 12).

Devido a situações hipercomplexas, no contexto do século XXI, que envolvem a sociedade globalizada, tem-se na Teoria de Sistemas Sociais uma possibilidade de construção, que contribui “com a produção de maneiras diferentes de observação conjunta [...]” (Rocha, 2009, p. 1), como no caso da observação da política e do direito

7 Traduzido do original: “definidas como la síntesis de tres selecciones de sentido: participación, información y comprensión [...]”. (Teubner, 2005, p. 42).

8 Traduzido do original: “no tiene espacio para los actores y las intenciones, que no tiene en cuenta al individuo como sujeto epistêmico o que representa una ‘desumanización total de derecho’” (Teubner, 2005, p. 44-45).

9 Traduzido do original: “multiplicación de los centros de cognición” (Teubner, 2005, p. 44-45).

. Ao se vislumbrar essa lógica, depreende-se a possibilidade de se observar uma oposição entre *policontextualidade* jurídica e direito estatal.

A *policontextualidade*, conforme Rocha, é um referente decisivo para a configuração de sentido, devido à fragmentação do direito em um pluralismo em que o Estado é apenas mais uma de suas organizações (Rocha, 2011, p. 210). Por sua vez, Teubner menciona que a *policontextualidade* do direito proporciona o sentido, pois as “comunicações jurídicas constroem a ‘realidade jurídica’ no chamado tipo ou hipótese legal de uma norma jurídica” (Teubner, 1989, p. 157).

Nesse sentido, esclarece Rocha sobre a *policontextualidade*:

[...] é uma metáfora re-utilizada (Luhmann, Teubner) como critério de investigação da fragmentação do sentido na pós-modernidade, sendo uma interessante perspectiva para a análise do Pluralismo Jurídico Transnacional. A *Policontextualidade* é engendrada pela Autopoiese. (Rocha, 2009, p. 1).

Teubner, com enfoque reflexivo sobre o direito, estabelece como objetivo reconstruir a observação sobre o constitucionalismo estatal, ao rever “a territorialidade imposta pela esfera simbólica das relações de poder que permitiu ao direito e política estatais/nacionais construir pressupostos organizacionais para outros âmbitos parciais” (Febbrajo; Rocha; Schwartz, 2023, p. 115).

No aludido contexto, Teubner concebe o Direito Reflexivo, sendo vislumbrado como um novo direito, “visto de forma reflexiva, como fenômeno social, histórico e sua formação decorre da observação e reação às dinâmicas sociais, integrações entre uma pluralidade de discursos específicos globais” (Rocha, 2006; 2009); exige “novas formas de observação/operacionalização

dos sentidos na sociedade” (Carvalho, 2006, p. 23).

No âmbito da Convenção de Haia de 1980, na ótica do Direito Reflexivo, percebe-se que, devido ao aspecto da cooperação internacional, há adesão a um sistema jurídico híbrido:

*A Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças de 1980 adotou o sistema misto, no qual as Autoridades Centrais exercem o papel de organizar e implementar a cooperação entre os Estados Partes, e tal atuação deve ser exercida em harmonia com as atribuições de outras autoridades administrativas e judiciais de acordo com a divisão estabelecida em lei interna de cada país. O art. 7º da Convenção de Haia consagrou cláusula geral de cooperação entre as Autoridades Centrais dos Estados Partes envolvidos para o fim de serem adotadas todas as medidas e providências necessárias, de modo a dar concretude aos objetivos da Convenção (Sifuentes; Gama, 2021, p. 14) (grifo nosso).*

Vislumbra-se no texto, um “processo dinâmico de auto-sensibilização e alteração das estruturas dogmáticas do direito, e da teoria do direito, para deslindar as demandas sociais” (Rocha; Carvalho, 2006, p. 25), hipercomplexas decorrentes da subtração internacional de crianças, abarcando um sistema misto de Direito, que consagra a cooperação internacional como principal mecanismo para efetivar os objetivos da Convenção e atribui responsabilidades às autoridades centrais dos Estados-signatários desse acordo internacional.

Sob idêntico prisma, no art. 16 da Convenção, há disposição sobre ser “vedado às autoridades do país requisitado decidirem sobre o mérito do direito de guarda, após terem sido informadas da transferência ou retenção ilícitas de uma criança, nos termos do art. 3º” (Brasil, 2000). Nesse aspecto, por força do tratado internacional, o Estado contratante onde a criança estiver retida não aplica o seu

direito interno em prol da cooperação internacional.

Em vista disso, observa-se, na perspectiva do Direito Reflexivo, ocorrer uma fragmentação constitucional, por haver uma sobreposição de dispositivos do tratado internacional sobre preceitos do direito estatal, uma vez que a Convenção de Haia de 1980 é o mecanismo internacional utilizado de forma global por seus signatários para equacionar casos de subtração ilícita internacional de crianças com idade de até 15 anos.

Em se tratando do aspecto da fragmentação constitucional, Rocha e Costa esclarecem:

Em ambiente globalizado de fragmentação, a autonomia dos regimes privados de constitucionalização dissolve a tradicional hierarquia construída no Sistema do Direito. Trata-se da substituição do modelo hierárquico tradicional do Direito por um modelo heterárquico, formado por redes de constitucionalidade (Rocha; Costa, 2023, p. 64).

Nesse sentido, conforme esclarecem Azevedo e Nunes, a fragmentação constitucional, novo formato de constitucionalismo, na perspectiva *teuberiana*, surge a partir da ruptura modelo de constitucionalismo tradicional e o surgimento de constituições autônomas dos subsistemas sociais e, devido à Constituição ser um acoplamento entre o sistema do direito e o sistema político, não encontra um correspondente em âmbito global, mas tão somente fragmentos de um common law (Azevedo; Nunes, 2021, p. 373).

Por sua vez, pertinente ao paradoxo jurídico das mães de Haia ocasionado pela inépcia no texto do aludido tratado internacional quanto à violência de gênero, percebe-se que o equacionamento desta questão enseja uma perspectiva que abarque a interface entre o sistema social e o sistema jurídico, em face da

hipercomplexidade das circunstâncias que envolvem a pluralidade de discursos interculturais. A apontada lacuna, que envolve uma *policontextualidade* jurídica transfronteiriça, transpõe os limites do direito interno.

Nesse sentido, voltado a um paradoxo de inclusão e exclusão no contexto jurídico em relação às mães de Haia, vislumbra-se que, ao não serem abarcadas as questões de violência de gênero nos preceitos da *Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças*, há uma invisibilidade normativa e, por conseguinte, há um silenciamento dessas genitoras em termos sociais.

Ao mesmo tempo, as mães de Haia estão expostas ao risco de serem incluídas no âmbito penal de diversos Estados-signatários da Convenção de Haia de 1980, quando da possibilidade de serem criminalizadas por sequestro dos próprios filhos. Em face dessa dupla realidade a que elas estão submetidas, são sujeitos de direito, mas nem todos e, ao mesmo tempo, são mulheres que existem, mas invisibilizadas (Martini; Oliveira, 2022, p. 37-39).

No delineado contexto, as mães de Haia fazem parte de determinados segmentos da população que estão à margem da inclusão, visto que são mulheres, e quando no exterior, estão inseridas em contexto ainda mais complexo por serem mulheres estrangeiras, não protegidas pelos direitos do Estado onde residem, fazem parte de um grupo vulnerável (Martini; Oliveira, 2022, p. 53-54).

Em face do exposto, infere-se que as mães de Haia estão inseridas em contexto de exclusão, de invisibilidade política e jurídica. Ao mesmo tempo, ainda que no âmbito de seus países de origem, sejam sujeitas de direitos, na realidade da sociedade globalizada não o são, pois quando se trata de celeuma jurídica

internacional, essa proteção é ineficaz. Consequentemente e paradoxalmente, são incluídas e excluídas em relação aos seus direitos fundamentais.

Portanto, à luz da perspectiva do Direito Reflexivo de Teubner, depreende-se haver um pluralismo jurídico transfronteiriço, que exerce impacto no direito estatal, devido à hipercomplexidade de demandas, reivindicações de direitos, originadas na sociedade contemporânea globalizada. Desse modo, infere-se a possibilidade de surgir um direito intercultural, desde a oposição *policontextualidade* jurídica e direito estatal, capaz de deslindar questões oriundas de convivências interculturais, contingentes e multifacetadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da sociedade contemporânea globalizada, delineada por constante movimento migratório interno e transfronteiriço, espaços geográficos são coabitados por pessoas de diversas nacionalidades e, por conseguinte, surgem uniões multiculturais. Em face desse contexto, emergem as famílias transfronteiriças e com elas questões interparentais que podem envolver a ação direta do direito internacional, a exemplo da subtração interparental internacional de crianças.

Essa subtração ocorre quando um dos genitores viaja com a criança ou adolescente com até 15 anos de idade sem a autorização do outro progenitor. Essa transferência ou retenção da criança ou adolescente, para local diverso de sua residência habitual, é considerada ilícita, pois prejudica a convivência do outro progenitor. Em face dessa situação, o genitor prejudicado busca auxílio da cooperação jurídica internacional e, por conseguinte, é acionada a Convenção de Haia de 1980.

Concernente à hipótese inicial para a resolução da pergunta norteadora da pesquisa, restou esta confirmada. Acreditou-se haver, sob as perspectivas do Direito Reflexivo *teuberiano* e de um movimento de democracia inclusiva, a possibilidade de ocorrer a produção de um novo direito, oriundo de um pluralismo jurídico, de um olhar pragmático-sistêmico sobre a complexidade das demandas da sociedade globalizada do século XXI.

Além disso, objetivou-se no presente trabalho analisar as singularidades jurídicas, nas perspectivas do Direito Reflexivo de Teubner e de um movimento democrático inclusivo, que permeiam o paradoxo das mães de Haia brasileiras, bem como a possibilidade do surgimento de um direito intercultural.

Ao longo da pesquisa, depreendeu-se que os aspectos jurídicos pertinentes à subtração interparental internacional de crianças requerem uma perspectiva sistêmica do direito, que abarque a *policontextualidade* jurídica, a polissemia dos discursos sociais, a interface entre sociologia e direito. Percebeu-se que a perspectiva do Direito Reflexivo de Teubner abrange esta configuração.

Outrossim, ao serem analisados os aspectos jurídicos da *Convenção de Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças de 1980*, sob o viés do direito reflexivo, observou-se haver uma sobreposição de alguns preceitos desse tratado internacional em relação ao direito interno, uma vez que o Brasil é signatário da Convenção, configurando-se uma oposição entre *policontextualidade* jurídica e direito estatal.

No que tange ao paradoxo de mães de Haia subtratoras, ainda que sejam vítimas de violência de gênero no exterior causada pelos pais de seus filhos e haja comprovação da apontada violência, elas estão sujeitas a serem consideradas

*sequestradoras* internacionais da própria prole, pois, em dispositivos legais de alguns Estados-signatários da Convenção de Haia, há essa previsão criminal.

Devido a essa possibilidade, há em muitos casos, a efetivação da criminalização que causa uma série de ônus para estas genitoras, que são vítimas e, ao mesmo tempo, criminosas. Além disso, devido à inépcia textual da Convenção de Haia, quanto à previsão de exceção quando de violência doméstica sobre as genitoras subtratoras, essas mães são separadas dos filhos, em razão do princípio da devolução imediata as suas residências habituais.

Em face do exposto, infere-se que as mães de Haia estão inseridas em contexto de exclusão, de invisibilidade política e jurídica, por comporem grupos vulneráveis, pois são mulheres, e quando no exterior, mulheres estrangeiras. Ao mesmo tempo, ainda que no âmbito de seus países de origem, sejam sujeitas de direitos, na realidade da sociedade globalizada não o são, pois quando de celeuma jurídica internacional, essa proteção é ineficaz.

Portanto, restou evidenciada a possibilidade de um direito intercultural, alicerçado em matriz pragmático-sistêmica, baseado no pluralismo jurídico transfronteiriço, que busca responder evolutivamente a demandas democráticas inclusivas (reivindicações de direitos) de uma sociedade hipercomplexa permeada por relações interculturais contingentes, por invisibilidades jurídicas, entre outros aspectos. Na apontada perspectiva, o direito intercultural possibilita o equacionamento de lacunas do direito, a exemplo do paradoxo de inclusão e exclusão jurídica das mães de Haia.

## REFERÊNCIAS

ANGELIN, Rosângela; HAHN, Noli Bernardo. **Movimentos feministas e a vida das**

**mulheres:** (re)construindo possibilidades emancipatórias. Curitiba: CRV, 2019.

AZEVEDO, Maria Cândida S.; NUNES, Péricles Stehmann. Colisão e conexão das constituições transacionais: diagnóstico da fragmentação e referências empíricas. In: ROCHA, Leonel Severo; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho (Orgs.). **O futuro da Constituição:** constitucionalismo social em Luhmann e Teubner. Porto Alegre: Fi, 2021, p. 370-401.

BRASIL. **Decreto n. 3.413, de 14 de abril de 2000.** Promulga a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia, em 25 de outubro de 1980. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3413.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3413.htm). Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 24 fev. 2023.

BEDIN, Gilmar Antonio; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Os direitos humanos e o acesso à Justiça: uma análise histórico-conceitual de um direito fundamental para a convivência humana pacífica. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, ano XXVII, n. 50, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadi-reitoemdebate/article/view/8050>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BERTASO, João Martins; BERTASO, Candice Nunes. Aspectos da subjetividade na questão de gênero em Luis Alberto Warat. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 15, n.3, 3º quadrimestre 2020. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 14 nov. 2023.

BERTASO, João Martins; ROCHA, Leonel Severo. Olhar sistêmico sobre cidadania e diversidade cultural. **Direito Público**, v. 13, n. 75, 2017. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2840>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CONFERÊNCIA DA HAIA DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO (HCCH). Secretaria Permanente. **Convenção sobre os**

**Aspetos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças, concluída em Haia, em 25 de outubro de 1980.** Haia: HCCH, mai. 2014. Disponível em: <https://assets.hcch.net/docs/2c8a0ae4-e7c5-463c-bfd5-850f-2c0789ad.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CONFERÊNCIA DA HAIA DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO (HCCH). Secretaria Permanente. **Guia de Boas Práticas nos termos da Convenção da Haia de 25 de outubro de 1980 sobre os aspetos civis do rapto internacional de crianças:** mediação. Haia: HCCH, 2012. Disponível em: [https://assets.hcch.net/upload/mediation\\_pt.pdf](https://assets.hcch.net/upload/mediation_pt.pdf). Acesso em: 14 set. 2022.

CONFERÊNCIA DA HAIA DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO (HCCH). Secretaria Permanente. **Guia de Boas Práticas da HCCH nos termos da Convenção sobre os Aspetos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças – Parte VI – Artigo 13(1)(b).** Tradução: Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça de Portugal. Haia: HCCH, 2020. Disponível em: <https://assets.hcch.net/docs/5e-20988c-aaa4-405b-bfbf-68e95ad3992f.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 449, de 30 de março de 2022.** Dispõe sobre a tramitação das ações judiciais fundadas na Convenção de Haia sobre os aspectos civis do sequestro internacional de crianças (1980), em execução por força do Decreto no 3.141, de 14 de abril de 2000. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131217202204016246fa3199959.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

EISLER, Riane. **O cálice e a espada:** nossa história, nosso futuro. Rio de Janeiro: Imago, 1989.

FEBBRAJO, Adalberto; ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano. **A cultura jurídica é o constitucionalismo digital.** São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

MARTINI, Sandra Regina; OLIVEIRA, Alex Maciel de. Mulheres presas estrangeiras no período pandêmico e direitos humanos: olhares a partir do direito fraterno e do paradoxo da inclusão-exclusão luhmanniano. **Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica**, v. 8, n. 2, p. 37-58, jul./dez. 2022.

MELO, Ana Cristina Corrêa de; JORGE, Mariana Sebalhos. A violência doméstica e familiar na aplicação da convenção da Haia de 1980. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, vol. 15, n. 3, p. 234-261, set./dez. 2021. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/300/359>. Acesso em: 21. Março de 2023.

MORIN, Edgar. Une mondialisation plurielle: la globalisation peut être considérée comme le stade ultime d'une planétarisation techno-économique. **Le monde**, 5 maio 2006. Disponível em: [https://www.lemonde.fr/international/article/2006/05/05/une-mondialisation-plurielle-par-edgar-morin\\_768792\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2006/05/05/une-mondialisation-plurielle-par-edgar-morin_768792_3210.html). Acesso em: 3 jul. 2024.

ROCHA, Leonel Severo. Policontextualidade e Estado. **Revista Direitos Culturais**, v. 4, p. 11-24, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640506.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2022.

ROCHA, Leonel Severo. Teoria do direito no século XXI: da semiótica à autopoiese. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 32, n. 62, p. 193 - 222, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v-32n62p193>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ROCHA, Leonel Severo; CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade e Direito Ambiental Reflexivo. **Revista Seqüência**, Florianópolis, v. 27, n. 53, p. 9-28, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15090/13745>. Acesso em: 13 ago. 2022.

ROCHA, Leonel Severo; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. **Constitucionalismo intersistêmico:** sistemas sociais e constituição em rede. Blumenau: Dom Modesto, 2023.

ROCHA, Leonel Severo; OLIVEIRA, Júlia Francieli Neves de. Novas formas de família na era global: uma análise sobre o amor de Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 19, n. 39, p. 223 - 245, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/5197>. Acesso em: 16 jul. 2023.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática:** imparcialidade, reflexividad y

proximidade. Tradução de Heber Cardoso. Madrid: Espasa Libros, S.L.U., 2010.

ROUSSEAU, Dominique. **Radicalizar a democracia**: proposições para uma refundação. Tradução de Anderson Vichinkeski Teixeira. São Leopoldo: UNISINOS, 2019.

SIFUENTES, Mônica; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da (Coord.). **Manual de aplicação da convenção da Haia de 1980**. Brasília: CJF, 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoriada-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-publicacoes-1/outraspublicacoes/manual-haia>. Acesso em: 25 fev. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Convenção sobre os aspectos civis do sequestro internacional de crianças**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/convencaoHaiaConteudoTextual/anexo/textoConvencao.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

TEUBNER, Gunther. **El derecho como sistema autopoietico de la sociedad global**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Gunther-Teubner/publication/28768011\\_El\\_Derecho\\_como\\_Sistema\\_Autopoietico\\_da\\_la\\_Sociedad\\_Global/links/5b2e14990f7e9b0df5be9fc2/El-Derecho-como-Sistema-Autopoietico-da-la-Sociedad-Global.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gunther-Teubner/publication/28768011_El_Derecho_como_Sistema_Autopoietico_da_la_Sociedad_Global/links/5b2e14990f7e9b0df5be9fc2/El-Derecho-como-Sistema-Autopoietico-da-la-Sociedad-Global.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022.

links/5b2e14990f7e9b0df5be9fc2/El-Derecho-como-Sistema-Autopoietico-da-la-Sociedad-Global.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

TEUBNER, Gunther. **O Direito como sistema autopoietico**. Tradução: José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Convenção sobre os aspectos civis do Sequestro Internacional de Crianças (HAIA, 1980)**. Disponível em: [https://www.tjpr.jus.br/cooperacao-juridica-internacional?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_bm9CY1K7KsZF&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&a\\_page\\_anchor=6269696](https://www.tjpr.jus.br/cooperacao-juridica-internacional?p_p_id=101_INSTANCE_bm9CY1K7KsZF&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&a_page_anchor=6269696). Acesso em: 5 nov. 2022.

WARAT, Luis Alberto. A questão do gênero no Direito. *In*: DORA, Denise Dourado (Org.). **Feminino masculino**: igualdade e diferença na justiça. Porto Alegre: Sulina, 1997. p. 59-71. Disponível em: <https://themis.org.br/wpcontent/uploads/2015/04/feminino-masculino-igualdade-diferencanajustica.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

### **Leonel Severo Rocha**

Pós-Doutor em Sociologia do Direito pela Università degli Studi di Lecce (Itália), Doutor pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista produtividade do CNPq.

### **Magda Helena Fernandes Medina Pereira**

Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Santo Ângelo. Advogada. Mediadora Judicial com “Curso de Especialização em Mediação em Subtração Internacional de Crianças” pelo TRF2.

---

## ARTIGOS

### **VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA CONTRA A PESSOA IDOSA**

#### *FINANCIAL AND PROPERTY VIOLENCE AGAINST THE ELDERLY PERSON*

*João Gaspar Rodrigues*

**Resumo:** Este estudo aborda a violência patrimonial e financeira contra a pessoa idosa, definida como a exploração indevida de recursos econômicos e de bens, muitas vezes velada e normalizada na sociedade. Trata-se de uma forma de violência transversal que pode afetar diversas áreas da vida da vítima. Os fatores de risco para essa violência incluem a capacidade diminuída ou fragilidade cognitiva, a dependência de cuidados de um familiar, o medo de um parente, a falta de conhecimento sobre direitos e familiares com dependência em substâncias químicas. Para prevenir e enfrentar essa violência, são propostas algumas estratégias: educação e capacitação permanente, utilização de meios jurídicos, apoio à autonomia financeira dos idosos, campanhas de sensibilização e colaboração interinstitucional. O estudo identifica os principais agressores, geralmente membros da própria família da vítima. Nas considerações finais, é reforçada a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e interinstitucional para enfrentar efetivamente a violência patrimonial e financeira contra a pessoa idosa.

**Palavras-chave:** Violência financeira. Violência patrimonial. Estatuto da Pessoa Idosa.

**Abstract:** This study addresses patrimonial and financial violence against the elderly, defined as the improper exploitation of the elderly's economic resources and assets, often concealed and normalized in society. It is a form of transversal violence that can affect various areas of the victim's life. Risk factors for this type of violence include diminished capacity or cognitive frailty, dependence on care from a family member, fear of a relative, lack of knowledge about rights, and living with family members who have alcohol and drug problems. To prevent and combat this violence, several strategies are proposed: continuous education and training, the use of legal means, support for the financial autonomy of the elderly, awareness campaigns, and interinstitutional collaboration. The study also identifies the main aggressors, usually members of the victim's own family. In the final considerations, the need for a multidisciplinary and interinstitutional approach to effectively address patrimonial and financial violence against the elderly is reinforced.

**Keywords:** Financial violence. Patrimonial violence. Elderly person.

## 1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento, embora seja um fenômeno natural cuja inevitabilidade a todos pode atingir e alcançar, enfrenta grandes desafios na sociedade brasileira: baixo amparo social, lenta extinção dos afetos, estigmatização, discriminação etária que transforma a pessoa idosa em alvo preferencial para golpes e violência de toda índole. É como se o simples processo fisiológico derivado do passar dos anos trouxesse em si a senilidade, a incapacitação, a inutilidade e o esquecimento. Buscar o fomento de uma cultura de aceitação, valorização e respeito às pessoas idosas na sociedade parece ser a melhor política num país que, seguindo a tendência mundial, afasta-se, de forma absolutamente acelerada, de uma curva juvenil.

O abuso financeiro ou violência patrimonial, uma das formas de abuso que mais crescem na população longeva, tem sido pouco estudado no Brasil. Há uma inexplicável escassez de estudos sobre o tema, não obstante o país apresentar uma população idosa em ascensão. A falta de estudos técnicos e de pesquisas adicionais enfraquece estratégias de prevenção e de enfrentamento (inclusive para subsidiar proposições legislativas e soluções políticas inovadoras), e limita a análise geral da problemática (incluindo variáveis como tendência das múltiplas violências, *modus operandi*, indicadores, perfis das vítimas, dos agressores, percepções do abuso e outros).

O problema é transfronteiriço, atingindo grandes proporções e exigindo um olhar holístico e integrador. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que, até o ano de 2050, um terço da população mundial terá 60 anos ou mais (Ranabhat *et al.*, 2022). Com o aumento da população idosa e crescentes preocupações sobre

crimes contra essa população, compreender as formas de lidar com o abuso desse grupo vulnerável é importante, não apenas em termos locais ou nacionais, mas em escala universal.

Sob essa perspectiva, busca-se desenvolver uma compreensão aprofundada e transcultural do abuso financeiro contra pessoas idosas. A terminologia usada afasta-se da linguagem pejorativa, tendenciosa ou discriminatória, atendo-se ao conceito de indivíduo em primeiro lugar, e não ao seu *status* ou condição na vida. Os termos empregados são rigorosamente selecionados conforme exigências metodológicas, assegurando uma abordagem científica imparcial. Os resultados derivados da análise dedutiva aplicada proporcionam uma base sólida para identificar os fatores associados ao abuso financeiro e para desenvolver estratégias eficazes de prevenção e de enfrentamento.

## 2 CONCEITUAÇÃO E CONTEXTO DA VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA CONTRA A PESSOA IDOSA

O art. 102 do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/2003) estabelece que é crime a “apropriação indevida ou desvio de bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento da pessoa idosa, dando-lhes uma aplicação diversa da de sua finalidade”. Esse crime é passível de pena de um a quatro anos de reclusão, além de multa.

Além dos crimes de furto (art. 155, Código Penal), roubo (art. 155, Código Penal), apropriação indébita (art. 168, Código Penal) e estelionato (art. 171, Código Penal), existem outros tipos penais específicos que visam punir a violência financeira ou patrimonial:

Art. 104 - Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão da pessoa idosa, bem

como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida. Pena de seis meses a dois anos, além de multa.

Art. 106 - Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente. Pena de dois a quatro anos.

Art. 107 - Coagir, de qualquer modo, a pessoa idosa a doar, contratar, testar ou outorgar procuração". Pena de dois a cinco anos.

Art. 108 - Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal. Pena de dois a quatro anos (Brasil, 2023).

Os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra pessoas idosas são objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles a quaisquer dos seguintes órgãos: I- Autoridade policial; II – Ministério Público; III – Conselho Municipal da Pessoa Idosa; IV – Conselho Estadual da Pessoa Idosa; V – Conselho Nacional da Pessoa Idosa (art. 19, Lei n. 10.741/2003).

A violência financeira ou patrimonial consiste no uso indevido e ilícito de recursos financeiros e patrimoniais de pessoas idosas, normalmente em disputas familiares e ações criminosas por instituições públicas ou privadas interessadas nas pensões, aposentadorias e bens patrimoniais dos idosos. Em regra, um traço comum é a ocorrência do abuso em relações em que existe confiança ou sua expectativa.

Não há uma terminologia homogênea a propósito do fenômeno abusivo, talvez pela escassez de estudos. A literatura existente registra múltiplos termos (Sanchez, 1996; Wilber, 1990), como: abuso material (*material abuse*), violência financeira (*financial violence*), violência patrimonial (*property violence*), violência econômica (*economic violence*), exploração financeira (*financial exploitation*), exploração de

recursos (*resource exploitation*), abuso fiduciário (*fiduciary abuse*), abuso financeiro (*financial abuse*), vitimização econômica (*economic victimization*), vitimização financeira (*financial victimization*), fraude (*fraud*) e roubo (*theft*). Para os fins desse ensaio, serão adotadas as expressões violência financeira, violência patrimonial ou econômica ou abuso financeiro.

Pode parecer questão de somenos, mas a atenção rigorosa à terminologia usada em determinado setor de investigação ou de desenvolvimento teórico apresenta grande valor, pois mudar o nome à violência, como diz Hacker (1981, p. 17), pode implicar um subliminar processo de legitimação.

Os sinais ou indícios mais comuns de violência financeira contra pessoa idosa são, segundo a Secretaria Saúde do Rio Grande do Sul (2016):

- 1- desaparecimento inexplicado de bens valiosos (joias, arte, heranças de família etc.);
- 2- aquisição de bens inexplicados ou inapropriados;
- 3- doações repentinas e/ou contínuas a "causas sociais" ou de caridade;
- 4- inclusão inesperada de nomes às contas e aos cartões bancários do idoso;
- 5- uso excessivo de empréstimos bancários;
- 6- alterações repentinas ao testamento vital do idoso;
- 7- documentos com a assinatura falsificada do idoso;
- 8- aparecimento inexplicado de familiares/amigos distantes.

Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH, 2022) revelam que, no período entre janeiro e a primeira semana de julho de 2022, foram registradas mais de 44 mil denúncias. Deste total, 12 mil foram relacionadas à violência patrimonial ou financeira dirigidas a pessoas com 60 anos ou mais (54,8%), seguido de mulheres (28,2%) e crianças e adolescentes (6,7%).

### 3 TIPOLOGIA DE VIOLÊNCIA SUBESTIMADA, VELADA E NORMALIZADA

Ao contrário de outras formas violentas de abuso, como o abuso físico, o abuso financeiro não é evidente por si só; requer que alguém tenha conhecimento considerável sobre os assuntos financeiros da vítima. Não sendo assim, pode passar despercebido e não ser relatado, devido à sua natureza oculta e velada (Naughton et al., 2010). Por isso, os números e as estatísticas sobre o tema não são plenamente confiáveis.

Enquanto a violência física e a negligência são relativamente mais fáceis de serem reconhecidas, a violência financeira é uma prática difícil de se detectar. Ela é, em grande parte, invisível e permanece oculta no contexto e na dinâmica das relações familiares ou interpessoais que frequentemente envolvem questões de direitos e obrigações (Hafemeister, 2003; Gibson, 2013). Além disso, evidências de violência financeira podem estar escondidas em pilhas de documentos financeiros e transações realizadas ao longo dos anos, complicando ainda mais o processo de relato e de investigação. Como resultado, casos frequentemente não são reportados por cuidadores, amigos, familiares e até mesmo pelas próprias vítimas. Para cada relato feito, estima-se que quatro incidentes não são reportados<sup>1</sup>.

É comum, dada essa ambiguidade intrínseca, as pessoas não perceberem o abuso financeiro como violência e, como resultado, não o denunciarem às autoridades competentes. Pode haver várias razões para isso (Mohideen et al., 2022). Uma delas é que as pessoas percebem algum fluxo de ativos financeiros

de uma pessoa mais velha para seus familiares, especialmente seus filhos, como esperado ou inevitável e, como os membros da família são os perpetradores de violência financeira na maioria dos casos, a exploração financeira é vista como normal ou como resultado de uma comunicação inadequada entre vítima e perpetrador, mas não abusiva.

Além disso, a quantia de dinheiro retirada representa um papel importante nas percepções das pessoas sobre o abuso financeiro – se a perda monetária sofrida pela vítima como resultado do abuso financeiro for aparentemente baixa, terceiros tendem facilmente a ignorá-la ou a minimizá-la (Jackson; Hafemeister, 2012; Purser et al., 2018). No entanto, não há um limite mínimo para a perda monetária, visto que as pessoas mais velhas podem ser significativamente afetadas até mesmo por quantias pequenas, principalmente em comunidades pobres e carentes.

Há uma infinidade de razões que contribuem para o caráter velado da violência financeira: a pessoa idosa violentada enfrenta medo de retaliações ou exacerbção da violência; sentimento de culpa; vergonha; medo de chantagem emocional; desconfiança, déficit cognitivo; sentimento de fracasso; isolamento social; dependência do cuidador; crença na naturalidade da violência ou de que fazer uma denúncia não melhorará a situação, fazendo com que não denunciem os abusos sofridos (Santos et al., 2019, p. 344). Isso ajuda a criar casos de subnotificação e cifras ocultas que escondem a gravidade relacionada à violência financeira e seus efeitos perversos sobre a saúde mental da vítima, como isolamento, desespero e depressão.

<sup>1</sup> Há amplo entendimento na literatura estrangeira de que o abuso contra idosos é subnotificado (Choi; Mayer, 2000; Cohen et al., 2007; Dessin, 2000; Kleinschmidt, 1997; Moskowitz, 1998), especialmente o abuso financeiro (Coker; Little, 1997; Hwang, 1996; Wilber; Reynolds, 1996). A realidade brasileira não é diferente neste aspecto, mas não há números confiáveis, pela já citada escassez de estudos.

Uma razão para a subnotificação pode ser que o abuso financeiro dentro da dinâmica familiar é menos propenso a ser revelado a outros membros da família ou a terceiros. As vítimas idosas hesitam em informar os familiares com medo de retaliação, ou com receio de que expor o abuso possa resultar na perda de sua independência (Rabiner et al., 2006; Beck et al., 1981). Ou ainda, para proteger a imagem de boa parentalidade e amizade.

A justificação ou a normalização da violência financeira contra a pessoa idosa, outro aspecto do caráter desse fenômeno, apresenta algumas razões delicadas. Os observadores tendem a ignorar a gravidade do abuso atribuindo-o a vários aspectos irrelevantes da situação: a) sendo o agressor descendente da vítima, alega-se que apesar da perda de dinheiro, a vida da vítima não foi, substancialmente, afetada e que seus filhos ainda cuidam bem dela (Knight et al., 2016); b) o abuso financeiro de idosos com poderes cognitivos hígidos resulta em culpa exclusiva da vítima, porque os observadores acreditam que a falta de vigilância dela deu causa à violência financeira (Lee; Eaton, 2009); c) os observadores acreditam, sobre o abuso financeiro intrafamiliar, que o membro abusivo da família deve ter feito a coisa certa ao extrair recursos financeiros da vítima ou que o abusador deve ter tido alguma necessidade financeira (Bagshaw et al., 2013); d) se o valor do dinheiro retirado não for grande, os observadores tendem a ignorar ou normalizar a gravidade do abuso (Mohideen et al., 2022).

#### 4 VIOLÊNCIA TRANSVERSAL

As pessoas idosas constituem grupos heterogêneos, com vulnerabilidades variadas e acrescidas. Portanto, no momento de tratar das vitimizações é importante ter em tela de juízo as diferenças culturais,

étnicas, riscos e fragilidades específicas. Pela teoria do interacionismo simbólico (Mohideen et al., 2022), por exemplo, os indivíduos atribuem significado aos comportamentos com base em seus valores culturais e normas consuetudinárias, influenciando o que é percebido como aceitável ou abusivo.

Em um primeiro momento, a violência financeira pode ser vista como um *continuum*. De um lado, o abuso financeiro envolve pequenos golpes, e na outra extremidade, com o passar do tempo, o abusador obtém da vítima idosa grandes somas em dinheiro, bens e valores (Sanchez, 1996). Em muitos casos, o abuso financeiro começa na extremidade menor do *continuum* e, com o tempo, com a maior dependência da pessoa idosa em relação aos outros e a diminuição de recursos, expande-se para atos criminosos mais graves. É de se considerar, por exemplo, o relato dado por uma mulher idosa que foi explorada financeiramente por sua filha (Walsh et al., 2010):

Eu fiquei incapacitada. Eu não conseguia mais dirigir, estava medicada - morfina, o que você imaginar... e [minha filha] assumiu o papel de mãe, enquanto eu me tornei a criança... Não apenas ela estava tirando dinheiro da minha conta, ela também estava roubando todos os meus cartões de crédito... [e] ela roubou meu carro.

Mas a violência financeira contra a pessoa idosa ainda apresenta claras correlações ou uma transversalidade nítida com outros abusos, tais como: psicológico, emocional que está entre as maiores taxas de prevalência, físico, institucional, moral e, por vezes, sexual. Essa especial modalidade de violência vem, muitas vezes, combinada ou associada com outras modalidades.

Embora a incidência seja variável entre as diversas regiões e países, há consenso de que o abuso às pessoas idosas se

tornou um problema contínuo, de caráter global, com rápida expansão das taxas a cada ano. Em todo o mundo, a cada seis idosos, um é vítima de algum tipo de abuso (Ranabhat *et al.*, 2022). Mas, apesar desse cenário, os relatos e as notificações giram em torno de 4%. Há, portanto, um árduo trabalho para eliminar essas cifras ocultas.

## 5 FATORES DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA FINANCEIRO-PATRIMONIAL

Embora a violência financeira ou patrimonial contra pessoas idosas possa acontecer com qualquer pessoa, de qualquer classe social ou estrato econômico, certos fatores podem aumentar o risco de uma pessoa experimentar ou perpetrar abuso contra idosos.

Nos itens abaixo são indicados alguns desses fatores de risco.

### 5.1 CAPACIDADE DIMINUÍDA E FRAGILIDADE COGNITIVA

Pessoas idosas com comprometimento cognitivo ou outras formas de deficiência podem ser incapazes de relatar o abuso financeiro. Sua capacidade de reconhecer e comunicar tais incidentes pode ser comprometida devido à sua condição especial. Embora constitua um fator de risco para o abuso financeiro, os indivíduos idosos cognitivamente intactos não estão imunes (porque podem incidir outros fatores).

Outras características que aumentam a vulnerabilidade de uma pessoa idosa incluem (Peisah *et al.*, 2009; Quinn *et al.*, 2010): presença de demência ou psicopatologia; déficits de julgamento ou perspectiva; estados mentais alterados, que podem ser induzidos, devido a medicamentos ou privação de sono; e angústia

emocional, devido a passagem por uma transição de vida, como por exemplo, a viuvez.

É importante ressaltar que nem todas as pessoas idosas são vulneráveis e frágeis e o próprio processo de envelhecimento não é uma doença ou enfermidade (Wilber; Reynolds, 1996). Não obstante essa evidência, os abusadores, em sua maioria, têm essa percepção errônea, aumentando as possibilidades de pessoas idosas se colocarem como vítimas preferenciais<sup>2</sup>. Portanto, há uma vulnerabilidade real e uma vulnerabilidade ficta ou percebida, fruto de preconceito.

Há ainda, um baixo percentual de denúncias ou relatos de abusos. Uma razão é, frequentemente, trazida à baila para entender esse baixo nível de relatos, as vítimas idosas podem ficar confusas sobre terem sido ou não exploradas indevidamente. Além da fragilidade cognitiva, alia-se uma falta de conhecimento sobre o gerenciamento de suas finanças, o que será abordado no item 5.4.

### 5.2 PESSOA IDOSA DEPENDENTE DE CUIDADOS DE UM MEMBRO DA FAMÍLIA

De acordo com a teoria política econômica, os indivíduos mais velhos se tornam mais marginalizados e cada vez mais dependentes de outros, especialmente de membros da família, ao deixarem o mercado de trabalho, o que é um dos principais fatores de risco para o abuso financeiro (Momtaz *et al.*, 2013). Estudos indicam (Fealy *et al.*, 2012) que os perpetradores mais comuns de abuso financeiro são parentes próximos da vítima, e quase 60% deles são os filhos adultos das vítimas, seguidos por cônjuges e outros membros da família, e os filhos são 2,5 vezes mais

<sup>2</sup> Ter uma pessoa idosa como potencialmente vulnerável, leva a uma reação pavloviana automatizada a ser realizada sem pensar (é como um estímulo para o abusador).

propensos a serem perpetradores de violência financeira em comparação com as filhas.

O grau de dependência de familiares ou cuidadores devido às alterações fisiológicas causadas pelo envelhecimento ou a processos de adoecimento nessa fase da vida, tornam as pessoas idosas ainda mais frágeis e vulneráveis à violência financeira (Santos *et al.*, 2019, p. 349-350).

Os principais agressores, como já adiantado, são familiares, especialmente cônjuges, filhos e filhas, noras, genros, netas e netos, bem como advogados de família, vendedores, o governo e funcionários de instituições provedoras de saúde à pessoa idosa. A presença de um membro da família gera dois efeitos dignos de nota: 1- a maioria dos casos de abuso financeiro (mais de 80%) não são denunciados precisamente porque os perpetradores são parentes próximos da vítima; 2- tanto as vítimas quanto os observadores são menos propensos a perceber qualquer forma de violência doméstica perpetrada por um membro próximo da família como abuso (Gibson, 2013; Knight *et al.*, 2016).

As pessoas idosas que são cuidadas pelo agressor temem não ter apoio no futuro, enquanto outras estão emocionalmente ligadas aos seus cuidadores, especialmente quando são parentes próximos (Ranabhat *et al.*, 2022). Além disso, algumas pessoas idosas preocupam-se com uma possível punição do agressor, e outras pensam que algum tipo de abuso (por exemplo, verbal e financeiro) são normais em algumas culturas.

### 5.3 SENTIR MEDO DE UM FAMILIAR

O fato de a pessoa idosa demonstrar medo de um membro da família em especial e não o querer chatear é um indício de que alguma espécie de violência está ocupando a cena intrafamiliar. Como dito an-

teriormente, a violência financeira é transversal, quando surge, normalmente vem associada a outras modalidades. Como a vítima perde a autonomia em relação aos seus bens e às suas despesas, a violência psicológica, emocional e moral, integram-se neste continuum. A dignidade humana de dispor de sua propriedade é-lhe restringida ou negada, e com ela diversos outros direitos básicos, como alimentação, lazer, relações sociais, autodeterminação, entre outros.

A capacidade de uma vítima idosa relatar violência financeira é, decididamente, reduzida, quando ela tem um relacionamento pessoal ou familiar com o agressor, em comparação com ser enganado financeiramente por um estranho. E isto ainda é potencializado quando à relação é adicionado um ingrediente de medo ou de temor. Essa variável do medo, aliada, muitas vezes, à vergonha, faz com que a violência financeira intrafamiliar contra a pessoa idosa permaneça oculta.

A jurisprudência pátria, numa tentativa de fortalecer a proteção da pessoa idosa, vem restringindo as hipóteses de retratação de representação previamente formulada, justamente para evitar que o agressor intrafamiliar possa restar impune. Um julgado recente do Superior Tribunal de Justiça evidencia essa tendência:

O fato de a vítima haver procurado a Defensoria Pública no curso da ação penal solicitando assistência jurídica para seu filho, o ora recorrente, não significa que tenha se retratado tacitamente da representação anteriormente formulada, já que a vontade de que o acusado responda criminalmente pelos fatos não se confunde com o ânimo, justificado pela relação entre ambos existente, de que seja adequadamente defendido durante a persecução criminal (STJ, 2014a).

## 5.4 FALTA DE CONHECIMENTO DE SEUS DIREITOS

Adultos racionais e autônomos, devidamente cômicos de seus direitos, faculdades e deveres, dificilmente podem ser coagidos ou ludibriados a abrir mdo de suas posses ou ativos financeiros.

Especialistas especulam que indivíduos idosos sdo alvos principais porque sdo mais confiantes e menos sofisticados em assuntos financeiros do que pessoas mais jovens (Kemp; Mosqueda, 2005; Gibson, 2013), além de terem menos conhecimento sobre métodos digitais de transações financeiras.

A falta de conhecimento sobre o sistema legal e direitos pessoais também é uma das causas de elevadas taxas de subnotificação sobre abuso financeiro.

## 5.5 TER FAMILIAR COM PROBLEMAS COM ÁLCOOL E DROGAS

Todas as estatísticas criminais demonstram a inegável correlação entre o abuso de álcool/drogas e a multiplicação de crimes (Hacker, 1981, p. 139). Tal abuso pode alterar drasticamente o comportamento e a capacidade de raciocínio de um indivíduo. Isso pode levar a decisões irracionais, incluindo a exploração financeira de membros vulneráveis da família, como os idosos.

Quando um membro da família tem problemas com álcool ou drogas, pode haver uma tendência de desvio de recursos financeiros destinados ao cuidado da pessoa idosa para sustentar a dependência química. Isso pode incluir apropriação indébita de dinheiro, venda de bens ou coação para transferência de propriedades.

Familiares dependentes químicos podem manipular emocionalmente a pessoa idosa, aproveitando-se de seu afeto, confiança ou medo para obter acesso a recur-

sos financeiros. Uma estratégia bastante utilizada é a chantagem com ameaças de violência ou de suicídio. Como descreve Hacker, “muitos suicidas pretendem, através do seu ato, chamar a atenção dos que os rodeiam para si e para os seus problemas. Servem-se deste meio extremo para abalar os que não lhes prestaram a atenção devida nem os amaram suficientemente. Utilizam a agressão a si próprio para levantar o alarme” e desarmar corações (Hacker, 1981, p. 150).

## 5.6 ISOLAMENTO SOCIAL

Pessoas idosas, geográfica ou socialmente isoladas, apresentam alto risco de vitimização financeira (Choi; Mayer, 2000). Esse isolamento pode resultar em maior vulnerabilidade a abusos financeiros, uma vez que essas pessoas podem não ter acesso fácil a recursos de apoio ou redes de suporte social que poderiam ajudar a protegê-las contra explorações financeiras.

## 6 ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E DE ENFRENTAMENTO

### 6.1 EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO PERMANENTE

A educação financeira permanente focada nas estratégias abusivas é um meio adequado para prevenir os abusos e proteger as pessoas idosas. E deve incluir não apenas as vítimas diretas, mas todos os agentes integrantes da rede de proteção à pessoa idosa. Qualquer membro dessa rede protetiva deve receber treinamento e capacitação para identificar, avaliar e gerenciar incidentes de violência financeira ou patrimonial contra pessoas idosas.

Seria interessante instituir um programa permanente de treinamento para, por exemplo, profissionais da área de saúde. Estes profissionais estão na linha de fren-

te na atenção à saúde mental e física das pessoas idosas e podem contribuir, desde que devidamente treinados, para detectar, gerenciar e relatar os eventuais abusos ou estratégias abusivas. Diversos estudos destacam as vantagens da capacitação desses agentes (Teresi et al., 2013; Ross et al., 2020; Ejaz et al., 2017; Mont et al., 2017), ressaltando que profissionais com conhecimento conseguem reconhecer o caso de abuso com mais frequência do que aqueles com pouco ou nenhum conhecimento. Ademais, ajuda a criar uma cultura do relato.

Muitas vezes, os profissionais de saúde não estão dispostos a relatar incidentes de abuso financeiro contra pessoas idosas, porque não têm conhecimento do procedimento após o relato e da obrigatoriedade legal para dar ciência dos incidentes às autoridades competentes: “notificação compulsória” (art. 19, Lei n. 10.741/2003). Uma vez capacitados, tornam-se mais confiantes em aplicar o conhecimento adquirido sobre abusos detectados, para tomada de decisão sobre reclamações relatadas.

A falta de conhecimento das pessoas idosas sobre seus direitos constitui um fator de risco para a violência financeira ou patrimonial. Romper essa barreira cultural é necessário para empoderar os grupos vulneráveis e conferir-lhes a competência e a habilidade para prevenir a vitimização.

Palestras presenciais, laboratórios de simulações, cenários ou dinâmicas de casos e discussões, vídeos educacionais, descrições gráficas, podem ser alguns mecanismos de capacitação a serem utilizados nesse processo de autoconhecimento e de ampliação das habilidades na detecção e gerenciamento dos abusos.

O treinamento e a capacitação precisam ser contínuos, pois o nível de identificação e de gerenciamento de incidentes diminui em períodos de três a seis meses após a intervenção educacional. A educação

permanente também ajuda a consolidar boas práticas e recuperar conhecimentos adquiridos em treinamentos anteriores.

O caráter prático e dinâmico da capacitação deve entregar meios para detectar as múltiplas, crescentes e renovadas estratégias adotadas pelos abusadores para enganar, iludir e obter vantagem. Listam-se, a título exemplificativo, algumas estratégias comuns: 1- chantagem pelo perpetrador do tipo tudo ou nada, como ameaças de violência ou suicídio para roubar dinheiro de pais ou avós idosos (Payne, 2011); 2- chantagens do tipo coitadinho: “para você, os recursos financeiros não representam nada, mas para mim sim”; 3- assistência limitada no pagamento de contas e nas necessidades de compras da pessoa idosa, e ao longo do tempo, obtenção de privilégios de procuração que permitem total autoridade sobre todas as decisões financeiras (Vezina; Ducharme, 1992).

## 6.2 MEIOS JURÍDICOS

Quando um relato de violência financeira é confirmado, famílias ou curadores nomeados pela justiça tentam navegar pelo sistema judicial para buscar recuperar parte das perdas. O apelo inicial para a justiça criminal – atendendo à tradição penalista brasileira – não rende os frutos esperados, pois as perdas materiais dificilmente são recuperadas e o direito penal com suas sanções negativas ou ameaças de violência não se apresenta muito funcional para resolver problemas de aspecto social (Han, 2018, p. 105). Quando a única política de enfrentamento é a penal, há um sinal claro de fragilidade intrínseca do sistema de proteção.

Um aspecto que dificulta os desdobramentos judiciais é a tendência ou o hábito das vítimas de não relatar o abuso por medo de retaliação ou pela incapacidade

de recordar os detalhes do abuso por conta de déficits cognitivos. No caso de medo de retaliação, pode-se entender que a pessoa idosa está em risco, abrindo-se mais um mecanismo jurídico, conforme a jurisprudência dominante<sup>3</sup>, que é a obrigatoria intervenção do Ministério Público.

Em casos de abuso financeiro, o sistema de justiça civil geralmente oferece proteção às pessoas idosas vulneráveis e disponibiliza meios a um idoso já vitimizado. Os recursos legais incluem a apresentação de reclamações para recuperar perdas financeiras resultantes de abuso e exploração; estabelecimento de tutelas ou curatelas; e anulação de testamento, escritura, contrato ou outro tipo de transação decorrente de fraude ou influência indevida (Nerenberg, 2008). Infelizmente, as vítimas idosas raramente utilizam o sistema de justiça civil a menos que sejam orientadas por um advogado, e raramente recebem restituição pelos ativos perdidos.

A curatela deve ser encarada como uma medida excepcional e, se possível, transitória, devendo ser recomendada apenas depois de serem avaliadas alternativas que possam garantir maior preservação da autonomia e manifestação da vontade da pessoa idosa a ser apoiada (SNDPI, 2020). De acordo com a lei, “constitui medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, e durará o menor tempo possível” (art. 84, §3º, da Lei nº 13.146/2015). Antes, porém, o familiar deve verificar se não é possível apoiar a pessoa idosa por meio da Tomada de Decisão Apoiada (TDA).

Instituída pelo Código Civil de 2002, a Tomada de Decisão Apoiada é um instituto extremamente importante na discussão do direito da pessoa idosa à sua autonomia até a etapa final da vida (SNDPI, 2020),

constituindo-se em ferramenta protetiva posta à disposição da pessoa em gozo de plena capacidade civil, porém em situação de vulnerabilidade (Seijo et al., 2022, p. 112). A partir desse instrumento, a pessoa que apresenta certo comprometimento cognitivo escolhe dois apoiadores dentre pessoas de sua confiança para auxiliá-la na tomada de decisão sobre atos específicos da vida civil.

### 6.3 APOIO À AUTONOMIA FINANCEIRA

Incentivar as pessoas idosas a manterem o controle sobre suas próprias finanças e a tomar decisões financeiras com autonomia. Isso pode incluir a implementação de instrumentos legais e orientação ampla.

Garantir a autonomia financeira – livre de abusos e de violências – da pessoa idosa, pressupõe uma mudança cultural, no sentido de aceitação, valorização e respeito. E de igual modo, buscar o robustecimento da noção de que a proteção passa pela criação e pelo oferecimento de instrumentos de promoção da autonomia pessoal, como o incentivo ao engajamento social e fortalecimento de laços comunitários.

### 6.4 CAMPANHAS DE SENSIBILIZAÇÃO

Realizar campanhas de sensibilização pública para conscientizar sobre o problema do abuso financeiro contra pessoas idosas e encorajar as pessoas a relatar casos suspeitos, é iniciativa elogiável. Lançamentos de cartilhas orientativas, de campanhas em redes sociais oficiais, constituem medidas de largo alcance social.

<sup>3</sup> STJ, Quarta Turma, AgRg no AREsp n. 557.517/SP, Ministro relator Luis Felipe Salomão, DJe de 5.9.2014; STJ, Terceira Turma, AgRg no REsp n. 1.202.107/SP, Ministro relator Ricardo Villas Bôas Cueva, DJe de 4.8.2015.

É fundamental educar a família e a comunidade sobre os sinais de abuso financeiro contra pessoas idosas e promover um ambiente onde tais comportamentos sejam reconhecidos e denunciados.

## 6.5 COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Consiste em promover a colaboração entre diferentes instituições, como órgãos governamentais, organizações não governamentais, instituições financeiras e serviços de saúde, para abordar de forma eficaz o problema do abuso financeiro contra pessoas idosas.

Todos os órgãos, públicos ou privados, devem estar alinhados, articulados e entrelaçados, vindo, muitas vezes, em auxílio dos outros em uma espécie de pluralidade inclusiva e protetiva. São meios pelos quais essa colaboração pode ser eficaz: a) Intercâmbio de informações e recursos: cooperação entre Ministério Público, Delegacias Especializadas e Defensorias Públicas para investigação e adoção de medidas legais de proteção; colaboração com ONG's e grupos comunitários que oferecem suporte direto aos idosos, como assistência legal, orientação financeira e abrigo seguro; b) Capacitação e treinamento: de profissionais da saúde para identificar sinais de abuso financeiro em idosos durante consulta ou atendimento médico; de profissionais financeiros sobre práticas seguras de gestão financeira para proteger pessoas idosas em transações bancárias; c) Campanhas de conscientização: parceria entre mídia e comunidade para lançar campanhas educativas que aumentem a conscientização sobre os sinais de abuso financeiro e promovam a denúncia.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sede de ADI (TJDFT, 2024), decidiu pela constitu-

cionalidade de lei que cria campanha de conscientização e enfrentamento à violência patrimonial contra idosos:

A violência financeira está entre os três maiores tipos de violência registrados contra as pessoas idosas no DF, atrás apenas da negligência e da violência psicológica (Mapa da Violência contra a Pessoa Idosa no DF/2024, Central Judicial da Pessoa Idosa do TJDFT). (...) Ao criar a campanha de conscientização e enfrentamento à violência patrimonial contra as pessoas idosas, a Lei nº 7.437/2024 apenas concretiza as disposições da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre a proteção prioritária e integral a esse grupo socialmente vulnerável (TJDFT, 2024).

Os benefícios de uma ampla cooperação interinstitucional são evidentes: melhor coordenação, evitando o desperdício de esforços e assegurando a utilização dos recursos de modo eficiente; ampla cobertura, aumentando a capacidade de alcançar pessoas idosas em diferentes contextos e áreas geográficas; resposta integrada, permitindo uma resposta mais rápida, pronta e eficaz em situações de emergência e de necessidades complexas.

## 7 PRINCIPAIS AGRESSORES

Na maioria dos casos, na violência financeira, o relacionamento vítima-agressor é informado pelo elemento anímico confiança. Os abusadores, que podem ser amigos próximos da pessoa idosa ou que estão em posição de confiança, incluem familiares, vizinhos, cuidadores, bancários, agentes imobiliários, figuras religiosas, cabeleireiros e consultores financeiros (Mohideen *et al.*, 2022). Este grupo pode incentivar transações ou investimentos para seu próprio ganho financeiro e benefício, mas geralmente apenas após estabelecerem um relacionamento com a vítima e cultivarem esse relacionamento até o ponto de adquirir ativos financeiros.

Cuidadores profissionais são mais propensos a abusar da confiança do idoso ao roubar posses valiosas (como joias, dinheiro e objetos de família), coagir as vítimas a transferir títulos e escrituras, ou falsificar cheques (Mohideen *et al.*, 2022). Assim, o relacionamento entre o abusador e o abusado pode ser de longa data ou recentemente desenvolvido.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nível de preocupação e de zelo com a juvenilidade e as pessoas longevas mede a temperatura de toda uma sociedade e funciona como um termômetro, justamente porque são grupos muito frágeis e vulneráveis, sujeitos a muitas formas de violência. Quando a família e a sociedade conseguem protegê-los, razoavelmente, de todos os perigos, tanto os jovens quanto os longevos podem se desenvolver plenamente, aproveitando ao máximo seu potencial e experiência, respectivamente. Isso, ademais, fortalece os laços familiares e comunitários, criando um ambiente mais seguro e acolhedor para todos os seus membros.

O fenômeno abordado ao longo deste estudo afeta a autonomia e limita a pessoa idosa, impondo-lhe constrangimentos que, nessa etapa da vida, não deveriam inquietar seu horizonte. Além disso, a violência financeira destrava repercussões sociais e de saúde física e mental, deixando transparecer um tóxico parasitismo intrafamiliar e social.

A violência patrimonial ou financeira contra as pessoas idosas é uma modalidade de abuso que pode ser prontamente medida e quantificada (desde que exista um mínimo de conhecimento agregado), ao contrário de outras formas de abuso, como a moral, emocional ou verbal, cujos vestígios não se prestam à fácil detecção. Esse cenário permite que sejam traçadas

estratégias de prevenção e de enfrentamento como: educação e capacitação permanente (não apenas dos grupos vulneráveis, mas do entorno social); mecanismos jurídicos cíveis e criminais; apoio à autonomia financeira; campanhas de sensibilização; e cooperação interinstitucional (criação de redes líquidas de proteção e de inovação).

## REFERÊNCIAS

BAGSHAW, D.; WENDT, S.; ZANNETTINO, L.; ADAMS, V. Financial abuse of older people by family members: views and experiences of older Australians and their family members. *Australian Social Work*, 66(1), 2013, p. 86 - 103. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0312407X.2012.708762>. Acesso em: 8 out. 2024.

BECK, C. M.; FERGUSON, D. Aged abuse. *Journal of Gerontological Nursing*, 7, 1981, p. 333 - 336.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI). **Curatela e tomada de decisão apoiada: vamos falar sobre isso?**. Brasília: SNDPI, 2020. Disponível em: <https://www.ufpb.br/cras/contents/documentos/cartilha-curatela.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CHOI, N. G.; MAYER, J. Elder abuse, neglect, and exploitation: Risk factors and prevention strategies. *Journal of Gerontological Social Work*, 33, 2000, p. 5 - 25.

COHEN, M.; LEVIN, S. H.; GAGIN, R.; FRIEDMAN, G. Elder abuse: disparities between older people's disclosure of abuse, evident

signs of abuse, and high risk of abuse. **Journal of the American Geriatric Society**, 55, 2007, p. 1224 - 1230.

COKER, J.; LITTLE, B. Investing in the future: protecting the elderly from financial abuse. **FBI Law Enforcement Bulletin**, February 1997, p. 1 - 5.

DESSIN, C. L. Financial abuse of the elderly. **Idaho Law Review**, 36, 2000, p. 203 - 226.

EJAZ, K.F.; ROSE, M.; ANETZBERGER, G. Development and implementation of online training modules on abuse, neglect, and exploitation. **J. Elder Abus. Negl.**, 29, 2017, p. 73 - 101.

FEALY, G.; DONNELLY, N.; BERGIN, A.; TREACY, M. P.; PHELAN, A. **Financial abuse of older people: a review**. Dublin: National Centre for the Protection of Older People; University College, 2012.

GIBSON, S. C. **Understanding underreporting of elder financial abuse: can data support the assumptions?**. 2013. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – University of Colorado at Colorado Springs, 2013. Disponível em: <https://bloximages.newyork1.vip.townnews.com/gazette.com/content/tncms/assets/v3/editorial/8/f5/8f5a-c764-de52-11e9-b0f6-ffff6142c256/5d8948e281755.file.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

HACKER, Friedrich. **Agressividade: a violência no mundo moderno**. 2. ed. Tradução de Maria Emília Ferros Moura. Lisboa: Livraria Bertrand, 1981.

HAFEMEISTER, T. L. Financial abuse of the elderly in domestic situations. In: BONNIE, R. J.; WALLACE, R. B. (Eds.). **Elder mistreatment: abuse, neglect, and exploitation in an aging America**. Washington, DC: National Academies Press, 2003, p. 382 - 445.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da violência**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2018.

HWANG, M. M. Durable power of attorney: financial planning tool or license to steal? **Journal of Long Term Home Health Care**, 15, 1996, p. 13 - 23.

JACKSON, S. L.; HAFEMEISTER, T. L. Pure financial exploitation vs. Hybrid financial exploitation co-occurring with physical abuse and/or neglect of elderly persons.

**Psychology of Violence**, 2(3), 2012, p. 285 - 296.

KEMP, B. J.; MOSQUEDA, L. A. Elder financial abuse: an evaluation framework and supporting evidence. **Journal of the American Geriatrics Society**, 53, 2005, p. 1123 - 1127.

KLEINSCHMIDT, K. C. Elder abuse: a review. **Annals of Emergency Medicine**, 30, 1997, p. 463 - 472.

KNIGHT, B. G.; KIM, S.; RASTEGAR, S.; JONES, S.; JUMP, V.; WONG, S. Influences on the perception of elder financial abuse among older adults in Southern California. **International Psychogeriatrics**, 28(1), 2016, p. 163 - 169. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1041610215000587>. Acesso em: 8 out. 2024.

LEE, H. Y.; EATON, C. K. Financial abuse in elderly Korean immigrants: mixed analysis of the role of culture on perception and help-seeking intention. **Journal of Gerontological Social Work**, 52(5), 2009, p. 463 - 488. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01634370902983138>. Acesso em: 8 out. 2024.

MOHIDEEN, Fadhila Ahamed.; KHOKHLOVA, Olga. Elder financial abuse based on victim-perpetrator relationship as perceived by Asian young adults. **Family Relations**, v. 71, 2022, p. 1731-1746. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/fare.12665>. Acesso em: 09. agost. 2024.

MONT, D. J.; KOSA, D.; YANG, R.; SOLOMON, S.; MACDONALD, S. Determining the effectiveness of an elder abuse nurse examiner curriculum: a pilot study. **Nurse Educ. Today**, 55, 2017, p. 71 - 76.

MOMTAZ, Y. A.; HAMID, T. A.; IBRAHIM, R. Theories and measures of elder abuse. **Psychogeriatrics**, 13(3), 2013, p. 182 - 188. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psyg.12009>. Acesso em: 8 out. 2024.

MOSKOWITZ, S. Private enforcement of criminal mandatory reporting laws. **Journal of Elder Abuse & Neglect**, 9, 1998, p. 1 - 22.

NAUGHTON, C. *et al.* **Abuse and neglect of older people in Ireland: Report on the National Study of Elder Abuse and Neglect**. Dublin: National Centre for the Protection of Older People, 2010. Disponível em: ht-

tps://safeguardingireland.org/wp-content/uploads/2020/02/National-Prevalence-Study-FullReport2010.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

NERENBERG, L. Defining elder abuse: the controversies. In: NERENBERG, L. (Ed.) **Elder abuse prevention: emerging trends and promising strategies**. New York: Springer Publishing Company, 2008, p. 19 - 34

OUVIDORIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Violência patrimonial e financeira: pessoas Idosas são as maiores vítimas no Brasil: Somente em 2022, já foram registradas 12 mil denúncias de violência contra pessoas com 60 anos ou mais. Saiba mais sobre como denunciar. **Site**, Brasília, 15 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/violencia-patrimonial-e-financeira-pessoas-idosas-sao-as-maiores-vitimas-no-brasil>. Acesso em: 10 out. 2024.

PAYNE, B. K. Abuse in the lives of older adults. In: PAYNE, B. K. (Ed.). **Crime & elder abuse: an integrated perspective**. 3 rd ed. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2011, p. 65 - 11.

PEISAH, C. et al. The wills of older people: risk factors for undue influence. **International Psychogeriatrics**, 21, 2009, p. 7 - 15.

PURSER, K.; COCKBURN, T.; CROSS, C.; JACMON, H. Alleged financial abuse of those under an enduring power of attorney: an exploratory study. **British Journal of Social Work**, 48(4), 2018, p. 887 - 905. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcy041>. Acesso em: 10 out. 2024.

QUINN, M. J.; GOLDMAN, E.; NERENBERG, L.; PIAZZA, D. **Undue influence: definitions and applications**. California: Borchard Foundation Center on Law and Aging, 2010.

RABINER, D. J.; O'KEEFFE, J.; BROWN, D. Financial exploitation of older persons: policy issues and recommendations for addressing them. **Journal of Elder Abuse & Neglect**, 16, 2006, p. 65 - 84.

RANABHAT, P.; NIKITARA, M.; LATZOURAKIS, E.; CONSTANTINOU, C. S. Effectiveness of nurses' training in identifying, reporting and handling elderly abuse: a systematic literature review. **Geriatrics**, 7, 108, 2022. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/reader/d294f7dc133516>

f4bf46d76b673afc5ade5f88d3. Acesso em: 9 jun. 2024.

ROSS, T. E. M.; BRYAN, L. J.; THOMAS, L. K.; PICKENS, L. S. Elder Abuse Education Using Standardized Patient Simulation in an Undergraduate Nursing Program. **J. Nurs. Educ.**, 59, p. 331 - 335, 2020.

SANCHEZ, Y. M. Distinguishing cultural expectations in assessment of financial exploitation. **Journal of Elder Abuse & Neglect**, 8, 1996, p. 49 - 59.

SANTOS, A.M.R. et. al. Violência financeiro-patrimonial contra idosos: revisão integrativa. **Rev Bras Enferm.**, 72(Suppl 2), 2019, p. 328 - 336. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/WwYpdQHGVdzKSm5DPf4Y4gL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Saúde RS. **Enfrentamento da violência contra pessoa idosa na saúde**. Porto Alegre: Secretaria de Saúde, 2016. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/22152615-cartilha-enfrentamento-da-violencia-contra-pessoa-idosa.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SEIJO, Leila.; GABURRI, Fernando.; FILARDI, Sansulce de Oliveira Lopes. Incapacidade, tomada de decisão apoiada e a pessoa idosa sem deficiência. **Revista do Ministério Público Brasileiro**, n. 1, 2022, p. 90-119.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RHC 51.481**. Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 21/10/2014, DJe 29/10/2014. Brasília: STJ, 2014a. Disponível em: <https://buscadordireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/95d309f0b035d97f69902e7972c2b2e6>. Acesso em: 05.set.2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AREsp n. 557.517/SP**. Quarta Turma, Ministro relator Luis Felipe Salomão, DJe de 5/9/2014. Brasília: STJ, 2014b. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1497525&num\\_registro=201501899250&data=20160328&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1497525&num_registro=201501899250&data=20160328&formato=PDF). Acesso em: 6 set. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp n. 1.202.107/SP**. Terceira Turma, Ministro relator Ricardo Villas Bôas Cueva, DJe de 4.8.2015. Bra-

sília: STJ, 2015. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=I-TA&sequencial=1497525&num\\_registro=201501899250&data=20160328&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=I-TA&sequencial=1497525&num_registro=201501899250&data=20160328&formato=PDF). Acesso em: 6 set. 2024.

TERESI, A.J. *et. al.* A staff intervention targeting resident-to-resident elder mistreatment (R-REM) in long-term care increased staff knowledge, recognition, and reporting: Results from a cluster-randomized trial. *Int. J. Nurs. Stud.*, 50, 2013, p. 644 - 656.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Acórdão 1899038, 07120458620248070000**. Relator: Des. Diaulas Costa Ribeiro, Conselho Especial, data de julgamento: 30/7/2024, publicado no DJe: 13 ago. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2024/informativo-de-jurisprudencia-n-508/>

violencia-patrimonial-contra-idosos-2013-invasao-de-competencia-legislativa-2013-efetividade-da-protecao-constitucional. Acesso em: 6 set. 2024.

VEZINA, M.; DUCHARME, G. The sad abuse of seniors. *Canadian Banker*, 99, 1992, p. 58 - 62.

WALSH, C. A.; OLSON, J. L.; PLOEG, J.; LOHFELD, L.; MACMILLAN, H. L. Elder abuse and oppression: Voices of marginalized elders. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 23, 2010, p. 17 - 42.

WILBER, K. H. Material abuse of the elderly: when is guardianship a solution? *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 2, 1990, p. 89 - 104.

WILBER, K. H.; REYNOLDS, S. L. Introducing a framework for defining financial abuse of the elderly. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 8, 1996, p. 61 - 80.

### João Gaspar Rodrigues

Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes//RJ. Promotor de Justiça em Manaus.



## ARTIGOS

### TUTELA JURISDICIONAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADES DECORRENTES DE DESASTRES CLIMÁTICOS

#### JURISDICTIONAL PROTECTION OF PEOPLE IN VULNERABILITIES RESULTING FROM CLIMATE DISASTERS

*Patrick Lucca Da Ros*

**Resumo:** Este artigo se propõe a abordar a atual situação de emergência climática, com a tendência de incremento em frequência de ocorrência de eventos meteorológicos extremos. A metodologia adotada é a revisão bibliográfica e análise de dados científicos, para averiguar as consequências desse fenômeno em relação as populações atingidas por tragédias climáticas, as quais em muitos casos sofrerão múltiplas vulnerabilidades em seus direitos humanos. A essas pessoas se deve destinar olhar diferenciado, o que repercute na necessidade de normas e políticas públicas protetivas e, no âmbito judicial, de interpretação de normas nacionais e internacionais que considerem essa situação. Entende-se que uma atuação judicial sensível a essas vicissitudes é uma forma de se alcançar os valores previstos nos ordenamentos internacional e nacional.

**Palavras-chaves:** Emergência climática. Desastres climáticos. Direitos humanos. Tutela jurisdicional diferenciada.

**Abstract:** This article aims to address the current climate emergency situation, with the tendency to increase the frequency of occurrence of extreme meteorological events. The methodology adopted is bibliographic review and analysis of scientific data, to investigate the consequences of this phenomenon in relation to populations affected by climate tragedies, which in many cases will suffer multiple vulnerabilities in their human rights. These people must be given a different perspective, which impacts on the need for protective public standards and policies and, in the judicial sphere, for the interpretation of national and international standards that take this situation into account. It is understood that judicial action sensitive to these vicissitudes is a way of achieving the values provided for in international and national orders.

**Keywords:** Climate emergency. Climate disasters. Human rights. Differentiated jurisdictional protection.

## 1 INTRODUÇÃO

Os anos de 2023 e de 2024 foram pródigos em recordes climáticos assustadores. Conforme dados

disponíveis até a finalização deste artigo (agosto de 2024), 2023 foi o ano mais quente já registrado, com temperatura média 1,48 °C superior aos níveis pré-

industriais de 1850-1990. Cada dia de 2023 foi 1 °C mais quente do que os níveis de 1850-1900, cerca de 50% dos dias foram 1,5 °C mais quentes e dois dias em novembro foram, pela primeira vez, 2 °C mais quentes; cada um dos meses, a contar de junho de 2023 até junho de 2024 (treze meses em sequência), foi mais quente do que o seu correspondente já registrado, alcançando temperatura média 1,64 °C superior ao período 1850-1900; julho e agosto de 2023 foram os meses mais quentes já registrados (C3S, 2023, 2024a e 2024b). Conforme o Acordo de Paris, de 2015, promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 9.073/2017, comprometeram-se os signatários a manter o aquecimento global “bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais” (Brasil, 2017), patamares cuja extrapolação parece cada vez mais próxima.

Esses recordes de temperaturas podem ser explicados apenas parcialmente pela ocorrência do El Niño, fenômeno natural que acarreta o aquecimento das águas do Oceano Pacífico equatorial. Isso porque se verificou, também, aquecimento de águas oceânicas alhures, decorrentes de ondas de calor marítimas advindas de lugares como o Mediterrâneo, o Golfo do México, Caribe, Oceano Índico, Pacífico Norte e Atlântico Norte, o que indica influência das mudanças climáticas de origem antropogênica (Copernicus, 2024).

Sabe-se que o aquecimento global, decorrente da emissão de gases de efeito estufa, pode trazer uma série de consequências climáticas, a exemplo do aumento dos níveis dos oceanos, bem assim de alterações na sua salinidade e suas concentrações de oxigênio; do derretimento de glaciares e das áreas de gelo ártico; e da ocorrência de eventos

extremos, como ondas de calor, secas, incêndios, chuvas, tempestades, furacões, tornados e enchentes, cada vez mais frequentes e mais intensos, eventualmente mesmo inéditos (IPCC, 2021; 2023).

Infortúnios climáticos inusuais multiplicaram-se mundo afora em 2023 e seguem ocorrendo em 2024. O ano de 2023 testemunhou múltiplos incêndios florestais em lugares como o Canadá, quando consumidos 18 milhões de hectares de terra, alcançando a fumaça expelida inclusive a Europa; ou a ilha havaiana de Maui, com a morte de 115 pessoas; ou a Grécia, sendo os incêndios de julho e agosto de 2023 os piores ocorridos no território helênico em 20 anos, inclusive com a ocorrência de mortes e evacuação de pessoas (CAMS, 2023). Chuvas acentuadas atingiram o Rio Grande do Sul em setembro e novembro de 2023 e em fins de abril e início de maio de 2024, causando, em locais como o Vale do Rio Taquari, três enchentes históricas em menos de um ano, e, em Porto Alegre e sua região metropolitana, cheia sem precedentes registrados, em todos esses casos causando perdas de vidas humanas e animais e destruição maciça de moradias, estruturas públicas, negócios, fábricas e lavouras (Wright, 2023; World Weather Attribution, 2024).

Paralelamente, o Chifre da África, uma das regiões mais pobres do mundo, amargou, de 2020 a 2023, seca severa decorrente da falta de chuvas, levando a perdas na agricultura e na pecuária, piores condições de pastoreio, decréscimo na disponibilidade de águas superficiais e aumento nos conflitos humanos (World Weather Attribution, 2023). Eventos como esses destruíram vidas e os modos de viver de comunidades e acarretaram enormes prejuízos, colocando muitas pessoas em situação de hipervulnerabilidade.

Este trabalho se dedicará a lançar algumas ideias acerca das consequências de desastres climáticos às populações humanas envolvidas, analisando como a ocorrência desses eventos as fragiliza a ponto de colocá-las em situação de múltiplas vulnerabilidades. Em primeiro momento, trará exame acerca do porquê se está diante de uma situação de emergência climática; do porquê essa emergência climática se caracteriza, sobretudo, como uma questão de direitos humanos; e do porquê se pode falar, hoje, em pessoas em situação de vulnerabilidades múltiplas e interdependentes decorrentes de infortúnios climáticos. Após, trata-se de como essas vulnerabilidades demandam posturas diferentes por parte do poder público em geral, e, para os propósitos deste trabalho, em análise mais minuciosa, do Poder Judiciário em particular, tanto em lides propriamente climáticas quanto naquelas apenas acidentalmente pertinentes a eventos climáticos extremos.

A temática em debate reveste-se de grande importância, na medida em que a ciência prevê que eventos extremos como aqueles já mencionados sucederão com cada vez maior recorrência e destrutividade, fazendo com que haja (i) incremento nas demandas que surgirão das pessoas em face do poder público, parcela das quais, potencialmente elevada, vindo a desaguar em litígios submetidos ao Poder Judiciário; e/ou com que haja (ii) reflexos em processos judiciais cujo objeto não guarde relação direta com desastres em si, mas em que ditos efeitos mediatos sejam relevantes a ponto de merecerem atenção. Em um e outro caso, será necessário, do Poder Judiciário, olhar mais sensível à situação de vida, em muitos casos bastante deteriorada, de jurisdicionados em ditas situações de hipervulnerabilidade.

Com isso, espera-se fomentar a discussão e a consciência a respeito de conjunturas pessoais e comunitárias que amiúde se revelarão desesperadoras, para as quais é imprescindível postura condizente com as vulnerabilidades apuradas.

## **2 EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES DECORRENTES DE INFORTÚNIOS CLIMÁTICOS**

Dados científicos demonstram, sem espaço para dúvidas, que as mudanças climáticas já estão em curso e que elas têm origem a partir da influência humana, sobretudo na emissão de gases de efeito estufa. A ocorrência das mudanças vem respaldada na constatação de maior concentração de gases de efeito estufa na atmosfera em níveis inéditos em milhões ou centenas de milhares de anos (a depender do gás específico considerado), com aumentos substanciais nos últimos anos e repercussão direta no incremento da temperatura global de superfície: cerca de 0,45 °C para cada 1.000 GtCO<sub>2</sub> (bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>) (IPCC, 2021; 2023). Emitem-se, atualmente, no mundo, aproximadamente 51 GtCO<sub>2</sub> por ano (Gates, 2021, p. 6). Outrossim, constatam-se as mudanças na verificação, em concreto, de que algumas das consequências que se esperava já ocorrem, sobretudo a reiteração de eventos extremos como precipitações volumosas, alagamentos, secas, ondas de calor, incêndios e mesmo nevascas atípicas (IPCC, 2021; 2023; Wallace-Wells, 2019).

Na esteira das mudanças climáticas poderão acontecer: (i) desastres climáticos intensos e constantes, com prejuízos em termos de vidas humanas e animais, assim como prejuízos de natureza

material e perda de diversidade cultural; (ii) aumento no nível do mar, com a destruição de regiões costeiras; (iii) diminuição de recursos naturais disponíveis para alimentação e dessedentação; e (iv) aumento na ocorrência de doenças, sua proliferação em locais onde não existiam antes e aumento no número de pandemias (IPCC, 2021; 2023; Wallace-Wells, 2019).

Na prática, pessoas poderão morrer ou ter a saúde deteriorada em razão, por exemplo, de cheias e deslizamentos de terra decorrentes de chuvas intensas, como ocorreu no Rio Grande do Sul entre 2023 e 2024. Pessoas poderão padecer de doenças respiratórias e cardiovasculares em razão de maior poluição atmosférica; ter contato com patógenos antes isolados (que até então estivessem, por exemplo, congelados no *permafrost*, agora em processo de derretimento); infectar-se com moléstias previamente circunscritas a certos locais, mas que se espalharam conforme o calor dissipa seus transmissores (a exemplo de mosquitos portadores do vírus da febre amarela) para onde antes não existiam; sofrer de doenças psicológicas após eventos extremos traumáticos e a perda de familiares e/ou de bens de moradia e de trabalho.

Pessoas poderão perder seus bens materiais, sejam as moradias e os utensílios que as guarneciam, sejam imóveis, instrumentos de trabalho e estoques, sejam lavouras e animais de trabalho e criação, sejam os bens de família e memória, além de outros bens de valor afetivo. Pessoas poderão ver rompidos os laços culturais conforme se desfizerem as comunidades de sentido em que inseridas pela perda de bens culturais, materiais e pela necessidade de imigrar. Pessoas poderão amargar épocas de fome e sede, se minguaem ou sumirem

os recursos básicos pertinentes (Wallace-Wells, 2019; Robinson, 2021).

Como consequência, possivelmente se verá o colapso de atividades econômicas em determinados locais, que ficarão inviáveis por conta das altas temperaturas, de sucessivas perdas e/ou do esgotamento da capacidade de resiliência; a extinção em massa de espécies; o incremento do abismo entre pobres e ricos, considerando que os desastres climáticos tendem a ser mais intensos em regiões mais quentes, já normalmente mais vulneráveis, com menores reservas econômicas e menos capacidade de perseverança para enfrentar a crise; e o aumento de conflitos para disputa de recursos e/ou conflitos migratórios, inclusive problemas no recebimento de migrantes climáticos em países ricos, onde parte da população já mostra resistência a imigrantes (Wallace-Wells, 2019).

Portanto, o cenário que se desenha é preocupante. Vive-se situação de emergência climática, vale dizer, um estado de coisas sobremodo problemático e grave, que se radica nos desajustes climáticos de origem antropogênica e que reclama atuação urgente, a fim de que as necessárias medidas de combate e/ou mitigação ao aquecimento global e suas consequências sejam tomadas (Carvalho, 2022a, p. 42-43; Ripple, 2020). Essa emergência climática tem relação direta com a violação a direitos humanos, que provavelmente se intensificará conforme desastres continuarem a acontecer e populações forem gravemente atingidas com frequência.

Com efeito, se eventos extremos e sua reiteração poderão ensejar a perda de vidas humanas e/ou a ocorrência de prejuízos à saúde humana (de ordem física e/ou psicológica), a destruição de moradias (e/ou a inaptidão econômica para reconstruir imóveis destruídos), a destruição de

empreendimentos e/ou de empregos que garantam sustento, a insegurança alimentar, o rompimento de comunidades de sentido e o enfraquecimento das prerrogativas de participação cultural; tem-se caso em que a própria dignidade humana é vulnerada.

Dessa maneira, poderá estar em risco, especialmente diante da inação de atores estatais em proporcionar salvaguarda idônea e suficiente, ampla gama de direitos estipulados em instrumentos internacionais de direitos humanos, notadamente aqueles previstos nos arts. 3º (direito a vida), 17 (direito à propriedade), 23 (direito ao trabalho), 25 (direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação e cuidados médicos) e 27 (direito à participação da vida cultural) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948); no artigo 6.1 (direito à vida) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de Nova York, 1966 (Brasil, 1992a); nos arts. 6º e 7º (direito ao trabalho), 11 (direito a um nível de vida adequado, inclusive com alimentação, vestimenta e moradia adequadas, com a melhoria contínua das condições de vida), 12 (direito à saúde física e mental) e 15 (direito à participação na vida cultural) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de Nova York, 1966 (Brasil, 1992b); nos arts. 4.1 (direito à vida), 5.1 (direito à integridade física, psíquica e moral) e 21 (direito à propriedade privada) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de São José da Costa Rica, 1969 (Brasil, 1992c); e nos arts. 6º, 7º (direito ao trabalho), 10 (direito à saúde), 11 (direito ao meio ambiente sadio), 12 (direito à alimentação) e 14 (direito aos benefícios da cultura) do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais, de São Salvador, El Salvador, 1988 (Brasil, 1999a).

Esse estado de coisas pode repercutir em conjuntura na qual concorrem múltiplas fragilidades, que irrompem em certa população após atingida por evento climático adverso especialmente destrutivo e/ou pela reiteração de infortúnios climáticos de grande intensidade. Essa conjunção de vulnerabilidades de várias naturezas, entrelaçadas e interdependentes, decorrentes de desastre(s) climático(s), cujo somatório poderá significar a colocação dos indivíduos afetados em situação de particular debilidade, caracteriza o que se pode entender como hipervulnerabilidade.

Não se cuida, nestas linhas, de abordar vulnerabilidade climática no sentido da susceptibilidade e/ou capacidade de uma comunidade, população ou ecossistema de “lidar com os efeitos adversos das mudanças climáticas” (Garcia, 2023). O enfoque neste trabalho, ao falar em vulnerabilidades decorrentes de desastres climáticos (ou hipervulnerabilidade), é diverso, e gira em torno de abordar o conjunto de vulnerabilidades (estas no plural) que emerge na população de locais duramente destruídos por desastres climáticos.

No mais, aqui como em Fineman, não se associa a acepção de vulnerabilidade exclusivamente à designação de determinados sujeitos tidos por mais susceptíveis e/ou estigmatizados, recorrentemente indicados como populações – pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza ou encarceradas, crianças e idosos, por exemplo. Na realidade, o enfoque é expandido e a ideia de alguém potencialmente vulnerável passa a abarcar toda e qualquer pessoa, na medida em que todos são susceptíveis de sofrer danos decorrentes de eventos

que, a despeito de múltiplas tentativas de minimização de riscos e de mitigação de efeitos, ainda assim, por estarem além das possibilidades de controle humano, podem ocorrer, e com bastante gravidade, inclusive por conta de fatos da própria natureza. Logo, a vulnerabilidade pode ser enxergada como um estado de constante possibilidade de dano, que acomete a todos, universalmente (Fineman, 2008, p. 8-11), possibilidade esta ainda mais pronunciada em tempos de emergência climática.

Dessa maneira, a emergência climática potencializa os riscos de que quaisquer indivíduos, estejam onde estiverem, porventura se vejam, a partir de certo(s) evento(s) adverso(s), em situação de incremento de sua natural fragilidade; ou, o que é pior, de uma hipervulnerabilidade, nascida da conjunção de um somatório de várias vulnerabilidades emergidas concomitantemente.

Os efeitos nocivos das mudanças climáticas em determinada população implicam, pois, um conjunto de vulnerabilidades que extrapola a mera soma das vulnerabilidades individualmente consideradas, até porque sua caracterização é diversa e inter-relacionada com os demais aspectos.

Tomando por exemplo a vulnerabilidade de natureza econômica, percebe-se que a análise é muito mais complexa do que a mera ausência de recursos que possa ser avaliada por critérios objetivos, a exemplo da estipulação de patamar monetário máximo, que considere aspectos como rendimentos familiares ou montantes depositados em instituições financeiras, para fins juridicamente relevantes como a concessão de certo benefício governamental ou de alguma bolsa ou empréstimo em condições mais favoráveis. Na verdade, a destruição causada por enchentes como aquelas ocorridas em

solo gaúcho em 2023 e em 2024, ou por outros fatos climáticos igualmente danosos, abate-se indistintamente sobre todos os moradores atingidos, fossem quais fossem suas condições financeiras anteriores. Se inundações ou outros infortúnios alcançam níveis inimagináveis e erradicam grande parte de localidades, e se a reiteração em pouco tempo do fenômeno confirma a tendência de os eventos extremos sucederem com maior destrutividade e recorrência, mesmo o patrimônio material que sobrar (casas, lojas, pavilhões de fábricas, terras agricultáveis) certamente perderá substancialmente seu valor.

Em termos mais simples: a perda de patrimônio, muitas vezes total, pode igualar ou quase igualar, em condições pós-desastre, as pessoas que antes viviam com rendas e patrimônios desiguais — e isso no pior sentido, ou seja, o pareamento na pobreza, e não na desejável igualdade de condições de vida decentes para todos. Mesmo terras em regiões que agora se percebem perigosas podem nada mais valer, ainda que antes fossem bastante valiosas (Da Mata; Prazeres, 2024a). Se todos perdem tudo e, assim, precisam recomeçar do zero ou praticamente do zero, critérios como rendimentos mensais para fins de obtenção de auxílios governamentais podem se mostrar obsoletos em grande parte. Afinal, para dar exemplo bastante corriqueiro nos casos das enchentes mencionadas, a aquisição de uma nova casa por casais na velhice pode se revelar igualmente dificultosa ou mesmo impossível, sejam os rendimentos familiares mensais totais de um ou dez salários mínimos.

A par de tragédias climáticas acarretarem prejuízos econômicos enormes na perda de patrimônio em si, estas também podem subjugar a capacidade de resiliência, de se reerguer,

dos atingidos, comprometendo a renda mensal e mesmo suas reservas econômicas, sobretudo em um contexto em que, concomitantemente à perda de valor de determinadas áreas porventura atingidas (para ficar ainda no exemplo de cheias), outros locais, menos expostos, provavelmente receberão supervalorização; ou seja, além de perder patrimônio, as vítimas precisarão despendar mais para obter moradia e trabalho em lugares mais seguros. Logo, não se pode considerar, como dito, para fins de, por exemplo, destinação de eventuais auxílios de reconstrução, a mera e simples verificação de dados objetivos como renda e reservas monetárias, uma vez que mesmo pessoas que dispusessem de rendimentos que à primeira vista não indicariam pobreza poderiam, na prática, se encontrar em situação de vulnerabilidade econômica, dados esses outros fatores mencionados.

Outros elementos relacionados diretamente a essa questão dizem respeito à diminuição das oportunidades de obtenção de renda em locais cuja economia for arruinada por tragédias climáticas, seja por conta de eventos abruptos, como tempestades, alagamentos, ventos ou incêndios, seja pelo processo de deterioração ano a ano das condições de labor, por conta de, por exemplo, ondas de calor extremo e secas. À perda dos meios de exercer profissões urbanas ou rurais poderão se suceder outros problemas, como a própria descapitalização da economia local, com pouco ou nenhum incentivo a reinvestir em locais onde provavelmente não haverá retorno bastante, inclusive por causa de certo esvaziamento populacional; a inviabilidade de se reinvestir, se os

custos forem impraticáveis a quem já perdeu seus negócios; a ausência de mão de obra minimamente qualificada, caso as pessoas, sobretudo as mais bem preparadas, forem embora em grande número; as dificuldades em escoamento da produção, caso o poder público tenha dificuldades em refazer estruturas públicas básicas que foram comprometidas, como pontes e estradas. A ausência de empreendedorismo e de manutenção de atividades econômicas poderá acarretar desemprego, fomentando ainda mais o êxodo populacional.

Não fosse isso, para piorar, eventos climáticos extremos podem deixar consequências muito mais profundas do que prejuízos econômicos, e inclusive entrelaçadas com estes.

Ao lado das perdas econômicas propriamente ditas, desastres climáticos podem ensejar a perda de memórias, tanto na forma de bens importantes para a comunidade em geral – especialmente monumentos ou locais históricos, mas também locais de culto e mesmo cemitérios<sup>1</sup> – ou para indivíduos em especial – fotografias, objetos de antepassados. Ademais, a necessidade de deixar locais de difícil ou improvável recuperação, as dificuldades de reconstrução ou mesmo a necessidade de que se construa em outro lugar, menos exposto, podem acarretar o esfacelamento dos laços sociais e comunitários, ou, em outras palavras, mesmo o patrimônio cultural imaterial da comunidade – os seus modos de fazer, de interpretar o mundo, de dar sentido ao mundo.

Se as pessoas veem sumir suas referências culturais, mesmo porque precisam ir embora, tem-se desenraizamento cujo resultado é,

---

<sup>1</sup> O Município de Muçum, no Rio Grande do Sul, devastado por enchentes em setembro e novembro de 2023 e em maio de 2024, teve seu cemitério bastante destruído por aludidos eventos, o que ocasionou a perda de jazigos, capelas, lápides e adornos funerários, muitos dos quais centenários, e mesmo de corpos (Abati, 2024).

também, a fragilização da população atingida, que se sentirá menos protegida diante das vicissitudes do mundo.<sup>2</sup> Isso pode ser bem sentido nas pessoas que ficam, que amargarão o testemunho de esvaecimento de suas tradições (Kim, 2011, p. 262-263), mas, também, nas que vão embora, não raro para locais sem as mesmas raízes e sem os mesmos desenvolvimentos culturais, ou mesmo para o exterior, sem vínculos anteriores e mesmo onde poderão sofrer preconceitos por conta justamente de aspectos culturais diversos, a exemplo de religião, idioma, costumes sociais, maneira de se vestir etc.

Evidentemente, as tragédias trazem desgaste psicológico muito grande. Os óbitos; o sofrimento associado ao evento em si, quanto aos que correram riscos; o adoecimento físico de pessoas; a fome; a sede; a destruição de casas, negócios, lavouras e bens materiais; o desemprego e a perda de oportunidades de obtenção de renda; a deterioração de bens culturais materiais e imateriais, e do próprio tecido comunitário e social; e a ausência de perspectivas para o futuro são todos fatores que podem contribuir sobremaneira ao adoecimento mental da população, na forma de transtorno de estresse pós-traumático, ansiedade, depressão, abuso de álcool e suicídio, havendo efeitos inclusive em crianças (APA, 2023). O adoecimento físico das comunidades vem acompanhado de adoecimento mental: a comunidade se deteriora material e espiritualmente.

Desse modo, verifica-se que as pessoas atingidas por eventos climáticos extremos, mormente se iterativos, acabam por padecer de um conjunto

peculiar e grave de vulnerabilidades entrelaçadas, que não se resolvem à suficiência se encaradas separadamente, e tampouco se consideradas por critérios simplistas de análise. A vulnerabilidades econômicas, oriundas da perda de bens existenciais como casa e renda, se somam vulnerabilidades sociais, tanto na forma de um esmaecimento dos nexos comunitários e culturais como da própria sustentabilidade econômica do local atingido; outrossim, se acrescem vulnerabilidades em termos de saúde física e mental, pela escassez e insegurança alimentares, pelo adoecimento do corpo e pelo adoecimento da mente. Por fim, a insegurança quanto à continuidade da existência do lugar atingido, como comunidade, enreda também o futuro e os liames intergeracionais na questão da hipervulnerabilidade, inclusive comprometendo o próprio direito à autodeterminação, protegida pelos supramencionados pactos internacionais de 1966 e, no Brasil, pelo art. 4.º, III, da Constituição no âmbito das relações internacionais, mas cuja lógica também se aplica às comunidades subnacionais (Brasil, 1988). Tudo somado, tem-se panorama em que estão em jogo direitos humanos sobremodo fragilizados, a depender, sua tutela, de medidas efetivas.

Nesses casos, enxergar as vulnerabilidades econômicas de maneira correta reclama mais do que considerar ideias comuns de capacidade econômica; sanar problemas de renda vai além de políticas públicas tradicionais de emprego e de incentivo ao empreendedorismo; resolver problemas de moradia extrapola o puro e simples construir de casas; tratar

---

2 Não por acaso, é comum a ocorrência, em conflitos armados que envolvam grupos étnicos diversos, a destruição de bens representativos da cultura do opositor, como uma maneira de enfraquecer a identidade cultural deste; e, mesmo que os ataques mirem bens materiais, é, na realidade, o patrimônio intangível, ou a relação entre as pessoas e seu patrimônio cultural, que é o alvo, na medida em que se busca prejudicar a coesão dentro do grupo (Blake, 2000, p. 76; 84). É o que se chama de "arquitetura de guerra" (warchitecture) ou "urbicídio" (Torsti, 2004, p. 144).

problemas de saúde pública vai além de ministrar remédios e enviar alimentos e água para a população atingida; e lidar com problemas de preservação cultural ultrapassa a mera destinação de recursos destinados a resgatar, restaurar e promover bens culturais tangíveis ou intangíveis. A leitura da conjuntura deverá ser conglobante, e as providências adotadas, norteadas por uma visão diferenciada por parte do poder público em geral e do Poder Judiciário em especial. A sua complexidade faz com isso seja imprescindível.

Com efeito, acatando-se a condição de vulnerabilidade como algo inerente à natureza humana, certamente aprofundada em tempos de emergência climática, é mister o consequente reconhecimento de que se vive momento em que vulnerabilidades derivantes de infortúnios climáticos podem comprometer profundamente a sobrevivência de pessoas e das comunidades nas quais estão inseridas. Daí que cabe reclamar ao Estado um afã protetivo mais incisivo do que defenderia um paradigma fundado exclusivamente na ideia de que os sujeitos são autônomos e independentes, cujas aspirações primordiais seriam a liberdade e a vedação de interferências desnecessárias.

Deveras, sendo a condição humana caracterizada por vulnerabilidade universal e constante, e se as instituições sociais e as relações formadas no âmbito da sociedade extrapolam os meros interesses específicos de indivíduos particulares e focam nas necessidades intergeracionais das pessoas que a integram, é mister perceber que essas instituições e relações são a base das responsabilidades coletivas, i.e., estatais. Assim, determinam a necessidade de que o Estado intervenha, inclusive como forma de, diante de tempos dificultosos, assegurar resiliência

– não uma característica natural de cada indivíduo ou algo que dependa exclusivamente de seus esforços próprios, mas um produto de instituições e relações sociais (Fineman, 2019, p. 355-363).

Fundamentos jurídico-normativos para uma atuação em tais termos existem, quer no direito das gentes, quer no direito pátrio, quer em termos jusfilosóficos.

Quanto àquele, já se citaram instrumentos internacionais de direitos humanos de âmbito universal e regional, inclusive o teor da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujas previsões são amplamente aceitas mundialmente. Outros instrumentos internacionais também trazem direitos similares, tanto no âmbito universal como naqueles regionais, e tanto em termos genéricos – proteção ampla de direitos humanos – como em termos de situações específicas – proteção das mulheres e da igualdade de gênero, de idosos, de crianças, de pessoas com deficiência etc.

O direito brasileiro também traz elenco de direitos fundamentais constitucionais que, em grande parte, espelha a normativa internacional de direitos humanos e, dessa forma, reclama que se confira tutela bastante a aludidos direitos. É o caso, especialmente, dos arts. 5º e 7º da Constituição Federal de 1988. Não fosse isso, o art. 1.º da mesma norma estabelece, entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana (inciso III); seu art. 3º, entre os seus objetivos fundamentais, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades e promover o bem de todos, sem preconceitos (incisos I, III e IV); e seu art. 4º, entre os princípios regentes das relações internacionais, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos e a cooperação entre os povos

para o progresso da humanidade (incisos II, III e IX). Ademais, o art. 5.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (Brasil, 1942), donde evidente a abertura a que a interpretação das normas leve em consideração os fins sociais e o bem comum que motivaram a sua criação. De forma menos óbvia, ainda podem-se citar, para ingerências processuais decorrentes de situação de hipervulnerabilidade, como se verá, postulados como o da cooperação processual (art. 6º do Código de Processo Civil), o da distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, § 1.º, do Código de Processo Civil), o da menor onerosidade da execução (art. 805 do Código de Processo Civil) e outros (Brasil, 2015).

Por fim, em termos jusfilosóficos, parece evidente que o ordenamento jurídico internacional e o local estão, na raiz, comprometidos com valores como (i) o direito dos povos, em geral, e das pessoas, em particular, a se autodeterminarem, ou seja, fazerem suas próprias escolhas existenciais; (ii) o respeito e a promoção da dignidade individual, mediante a garantia de direitos básicos como moradia, educação, trabalho, alimentação etc.; (iii) a liberdade individual, a qual é enxergada como condição para o exercício de outros direitos fundamentais; (iv) a construção, em cooperação, de um futuro de progresso para todos; (v) a justiça; e (vi) a solidariedade. Consequentemente, o direito pressupõe a busca para que a sociedade se aprimore, e que isso se dê por meio de normas que assegurem, especialmente, a promoção do bem comum e da dignidade individual, e que passam por exigências como a solidariedade entre pessoas e entre os povos, e entre as gerações atuais e as vindouras — solidariedade intergeracional,

aliás, que foi positivada no art. 225 da Constituição brasileira. Se assim é, o que se verifica é que não se pode juridicamente cancelar a passividade e a inação diante de desastres que impliquem hipervulnerabilidade, esteja o dever de agir explicitamente positivado no direito internacional ou nos ordenamentos nacionais ou não.

O problema das vulnerabilidades decorrentes de tragédias climáticas, pois, deve passar, do ponto de vista filosófico, por esse filtro de solidariedade.

Michele Carducci há 20 anos falava em um direito constitucional altruísta, que levasse o outro em consideração não apenas como destinatário das normas e interpretações consolidadas e compartilhadas, mas como um sujeito ativo no desenvolvimento das teorias constitucionais e da compreensão dos problemas de igualdade complexa (Carducci, 2003, p. 11). O contexto de quando escreveu e hoje é diferente, e Carducci enunciou esse direito especificamente quanto ao direito constitucional e voltado especialmente à questão dos incluídos e excluídos. Porém, a ideia de fundo pode ser transposta à atualidade e a esse mecanismo de fragilização de massa que são as mudanças climáticas: o direito em geral (não só constitucional) pode e deve atuar altruisticamente, trazendo na essência esse viés de solidariedade que exige que as pessoas se condoam com a dor alheia, disso advindo consequências jurídicas reais; mais do que concessões misericordiosas, surgidas na comoção imediata com o desastre, mas que desaparecem assim que esmorecem os sentimentos de espanto e tristeza, a vulnerabilidade que é ínsita ao ser humano e sua exacerbação nesses panoramas demanda óptica perene, que materialize esses escopos perseguidos

pelo ordenamento jurídico — e que una, em decência e mútuo cuidado, a humanidade como um todo.

Algumas maneiras de atuar nesta direção, com exemplos bem práticos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, mas cujas premissas podem ser universalizáveis, serão abordadas no próximo tópico.

### **3 A NECESSIDADE DE NOVO OLHAR JURISDICIONAL A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE DECORRENTE DE TRAGÉDIAS CLIMÁTICAS**

Como afirmado, a situação de vulnerabilidade decorrente de tragédias climáticas, na acepção conferida por este texto, ou seja, formada a partir de amplo feixe de vulnerabilidades conjugadas e interdependentes, situa as vítimas de desastres climáticos em conjuntura peculiar; uma situação que, em termos gerais e em razão dessa múltipla fragilização, é mais desfavorecida do que aquela que enfrentam indivíduos cujas vulnerabilidades advêm de outros fatores, mormente isolados.<sup>3</sup> Se distintas as causas e consequências, há a necessidade de respostas também diversificadas, tanto da administração pública em geral quanto do Poder Judiciário em particular, sem que, por certo, se haja de estabelecer graus de intensidade nas misérias humanas.

Portanto, diante de hipervulnerabilidade, as respostas estatais deverão ser concebidas e implementadas em novo marco paradigmático, uma maneira diferente de enxergar os mesmos institutos jurídicos, sempre atendendo

ao caso concreto, tanto quanto ao que ocorreu como também avaliando os riscos acerca do que poderá suceder, pensando em maneiras de melhor lidar com os riscos prováveis, conforme o que se puder antever a partir do instrumental científico à disposição. Lidar com as consequências catastróficas das mudanças climáticas, dessa maneira, implicará um projeto que leve em consideração não só o passado (o infortúnio já ocorrido), mas sobretudo o presente (os efeitos atuais à população e como lidar com eles) e o futuro (como estruturar a continuidade das comunidades atingidas, a fim de que se reergam, de que não mais sofram algo parecido e de que tenham perseverança se a tragédia se repetir).

Em termos práticos, pode-se pensar a atuação estatal em duas frentes: a primeira, de cunho legislativo-executivo, certamente mais importante, que dá conta das medidas normativas e das políticas públicas imprescindíveis a lidar com a situação; e a segunda, a que se confere maior destaque neste texto, de cunho judicial, ou seja, a maneira pela qual as demandas judicializadas em que direta ou indiretamente estejam envolvidos bens jurídicos atingidos serão tratadas.

Do ponto de vista do poder público em geral quanto à implementação de medidas políticas amplas de resposta e amparo a tragédias climáticas (atuação legislativo-executiva), deverá ser avaliada a possibilidade mais imediata de, por exemplo, concessão de auxílios econômicos, (re)construção de moradias, reerguimento de infraestrutura, disponibilização de auxílios e/ou

<sup>3</sup> É verdade que, na prática, amiúde as vulnerabilidades não são monocausais: falta de recursos econômicos pode ensejar menor educação, menos acesso à saúde, menor acesso a condições de trabalho, e assim por diante, inclusive propagando círculo vicioso em que a pobreza alimenta a própria pobreza. No entanto, o enfoque aqui é no sentido de que a destruição que vem na esteira de desastres climáticos traz, de súbito, uma ampla fragilização, em múltiplos aspectos, de muitas pessoas, e tudo ao mesmo tempo, no que difere daqueles casos — em que igualmente se precisam providências — em que as fragilidades espelham desigualdades sociais, inclusive historicamente herdadas.

financiamentos a comerciantes e empresários para poderem manter seus negócios e empregos, oferecimento de suporte psicológico/psiquiátrico para lidar com traumas, perdão de dívidas e/ou facilitação nas condições de pagamento, estipulação de preferências na ordem de liberação de recursos com direito reconhecido (precatórios, por exemplo), revisão de valores venais de imóveis atingidos para fins de imposto sobre propriedade territorial urbana ou rural, revisão de quotas de isenção ou bases de cálculo de rendimentos percebidos por atingidos por tragédias climáticas no tocante à incidência de imposto de renda etc. Isso poderá ser efetuado, no caso do Brasil, por exemplo, por meio de atuação legislativa, com a confecção de leis específicas; de atuação do Poder Executivo, por meio de decretos, quando viável, e por meio de atuações conduzidas por seus órgãos e entes, a exemplo de, no âmbito federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Instituto Nacional do Seguro Social, Defensoria Pública da União,<sup>4</sup> ministérios etc.

Pensando em um período mais longo, deverão ser tomadas medidas de adaptação às mudanças climáticas, estruturadas principalmente em três estágios: (i) redução de riscos, mediante a construção de edificações à prova de intempéries, a preservação de áreas alagáveis contra enchentes e mesmo o incentivar a que as pessoas, talvez bairros ou cidades inteiras, abandonem localidades em situação arriscada; (ii) preparação para lidar com as emergências, quando ocorrerem; e (iii) preparação para

a reconstrução após os eventos extremos (Pinker, 2018, p. 191-203).

A simplicidade com que abordadas essas questões neste texto em muito esconde a sua imensa complexidade, em especial a necessidade de se fazerem escolhas alocativas de recursos escassos, as problemáticas de se lidar com os anseios de pessoas que não quererão deixar seus lares de sempre em locais especialmente perigosos, a reiteração na ocorrência de infortúnios etc. Todavia, não são elas o foco deste artigo, merecendo atenção especial em outros locais.

Por outro lado, quanto à atuação judicial, deve-se destacar que as questões já judicializadas deverão ser examinadas sob um prisma que considere essas vulnerabilidades climáticas, com efeitos práticos em múltiplas searas. Em termos bem amplos, podem-se visualizar as ações judiciais pertinentes a eventos climáticos como se estruturando em dúplici tipologia:

(i) Litígios climáticos propriamente ditos: processos que envolvem, entre outras questões, “avaliar, fiscalizar, implementar e efetivar direitos e obrigações jurídicas relacionados às mudanças climáticas” (Mantelli, Nabuco; Borges, 2019, p. 12). Englobam-se, aqui, também, eventuais postulações em juízo de pessoas físicas ou jurídicas, comunidades ou mesmo estados inteiros contra outros estados, organizações e/ou pessoas jurídicas reputados maiores contribuintes ao estado de emergência climática em que atualmente se vive, com embasamento na constatação/percepção de que, em termos gerais, os locais que hoje usufruem de melhores condições

<sup>4</sup> Após as catástrofes de abril e maio de 2024 ocorridas em solo gaúcho, a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União assinaram portaria instituindo o programa “Caravana de Direitos na Reconstrução do Rio Grande do Sul”, a fim de assegurar atendimento a pessoas atingidas pelas cheias, no intuito de evitar a judicialização de benefícios como o Auxílio Reconstrução, Bolsa Família, Seguro-Desemprego, benefícios previdenciários, saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço etc., alcançando-os a seus titulares (Brasil, 2024).

de vida são aqueles que historicamente mais contribuíram para emissões nocivas de gases de efeito estufa, ou seja, de que os mais afetados seriam os menos “culpados” para o estado de coisas climático. Ou seja, os casos de justiça climática. Evocam-se, assim, conceitos e ideias da responsabilidade civil, com debates muito interessantes em termos de culpa e de nexos causal. Ao lado de casos de justiça climática, pode-se ainda pensar em litígios de outras naturezas, como pedidos de obtenção de certo auxílio previsto para vítimas de desastres climáticos.

(ii) Litígios com elementos acidentalmente climáticos: envolvem, em algum de seus polos, ou nos dois, pessoa(s) física(s) e/ou jurídica(a) afetada(s) por tragédias climáticas, em situação de hipervulnerabilidade que aconselha a que se confira tratamento adaptado a ditas vicissitudes – mas cujo objeto da lide, em si, não guarde relação direta com eventos trágicos decorrentes das mudanças climáticas.

Para as finalidades deste artigo, será abordada a última espécie de litígios, já que o enfoque, por ora, é a necessidade de tratamento judicial diferenciado em razão das vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas em litígios não propriamente climáticos, o que não quer dizer que as demandas diretamente relacionadas a essas mudanças não sejam relevantes – apenas que não serão objeto deste artigo. Destaque-se que os litígios propriamente climáticos já são objeto de rico e aprofundado estudo, com peculiaridades muito próprias, as quais refogem ao escopo deste ensaio.<sup>5</sup>

Dito isso, existem, no Brasil, de qualquer forma, por exemplo, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

ditados justamente para orientar a atuação do Poder Judiciário diante de desastres climáticos específicos, de que se sobressaem a Recomendação n. 40, de 13/6/2012, que recomenda aos Tribunais de Justiça dos estados a elaboração de plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais, com o efeito de instar as cortes nacionais a editarem planos de ação de contingência para fazer frente a desastres climáticos; as Recomendações n. 51, de 8/9/2023, n. 150, de 2/5/2024, e n. 151, de 10/5/2024, que dispõem sobre a possibilidade de os juízes criminais repassarem montantes decorrentes de prestações pecuniárias e outros benefícios legais à Corregedoria-Geral de Justiça, à Defesa Civil do estado do Rio Grande do Sul e à transferência fundo a fundo entre a Defesa Civil do estado e a dos municípios, respectivamente, no contexto de enchentes de enormes proporções que atingiram o referido ente federado, para auxílio às vítimas; e a Portaria Presidência n. 161, de 9/5/2024, que cria o comitê de apoio e monitoramento para os serviços judiciários no estado do Rio Grande do Sul, afetados pelo evento climático extremo ocorrido entre abril e maio de 2024 (Carvalho; Rosa, 2024).

Portanto, houve clara intenção, por parte do CNJ, de garantir a continuidade de funcionamento do Poder Judiciário no contexto de desastres climáticos, inclusive porque nas enchentes de abril e maio de 2024 foram atingidas, por exemplo, sedes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e da Justiça estadual de 1.ª instância, do Tribunal Regional Federal da 4.ª Região e da Justiça Federal de 1.ª instância, do Tribunal Regional do Trabalho da 4.ª Região e do Foro Trabalhista de 1.ª

<sup>5</sup> Mais detalhes sobre litígios climáticos podem ser encontrados, por exemplo, em Farber et al. (2024).

instância e do Tribunal de Justiça Militar e da 2.<sup>a</sup> Auditoria Militar gaúchos, bem assim de repasse de valores a pessoas atingidas. Tais atos normativos se aplicam a ambas as tipologias de litígios climáticos antes enunciadas.

Em termos propriamente processuais, um primeiro aspecto a se considerar é que, diante da ampla gama de efeitos atinentes às vulnerabilidades decorrentes de eventos climáticos, é prescindível que, na avaliação de incidência de um olhar diferenciado sobre lides envolvendo pessoas atingidas, venha exigido um nexos direto entre o objeto da causa e o evento extremo. Em outras palavras, o enfoque haverá de se dar por conta da condição pessoal de autor e/ou réu, vale dizer, diante do fato de que, em um ou em ambos os polos da relação processual, há indivíduos que, antes ou durante o aforamento do feito, foram atingidos por evento climático extremo e, em função dele, acabaram se vendo em situação de vulnerabilidade. De forma ainda mais clara: independentemente do que o(a) atingido(a) pede na demanda, ou do que se defende, uma visão judicial sensível deve incidir por causa exclusiva de ser vítima do infortúnio, pois isso — e isso por si só — pode fazer com que suas condições de defesa de direitos estejam comprometidas.

Essa condição pessoal haverá de ser devidamente demonstrada em juízo, ainda que se possam adotar presunções *iuris tantum* da ocorrência do infortúnio àquela pessoa em si. Por exemplo, se determinado bairro de certo município foi totalmente alagado em enchente, ou integralmente consumido pelas chamas de incêndio sem precedentes, é viável cogitar que as casas de todos os moradores foram atingidas, sem necessidade de que se juntem elementos de prova como fotos do imóvel, boletim de ocorrência, e assim por diante. Naturalmente, a presunção

poderá ser impugnada pela contraparte, a fim de evitar seu uso malicioso, e porventura mesmo afastada, caso haja motivos para duvidar da ocorrência do dano não suficientemente afastados em juízo pelo(a) interessado(a).

Superada a demonstração de vitimização, alguns efeitos devem imediatamente ser levados a efeitos pelo juízo.

Inicialmente, a situação de vulnerabilidade climática pode ensejar a concessão de gratuidade da justiça ou a reavaliação, total ou parcialmente, de seu indeferimento anterior, mesmo que autor(a) ou ré(u) detivesse, antes disso, aparentes condições de fazer frente aos custos do processo sem prejuízo do sustento próprio e de sua família. Com efeito, se antes detinha patrimônio considerável, conforme declaração de bens e direitos apresentada à Receita Federal do Brasil, grande parte desses bens pode ter sido destruída na tragédia climática, nada mais valer agora ou precisar ser vendida, a fim de se obterem recursos para a reconstrução ou mesmo sobrevivência. Da mesma maneira, eventuais rendimentos não tão baixos poderão vir a ser empenhados, pelo menos temporariamente, na compra de itens básicos perdidos, em novos parcelamentos habitacionais ou em outras despesas imprevistas, inclusive de cunho médico e psicológico/psiquiátrico. Inegavelmente, em muitos casos haverá grande empobrecimento de famílias atingidas, o qual pode não estar devidamente refletido em remunerações atuais e/ou em avaliações de bens efetuadas antes do desastre. Mais do que uma questão econômica apenas, a tragédia traz uma série de vulnerabilidades, as quais podem ter influência na própria capacidade econômica da vítima.

Na sequência, será importante levar em consideração a nova situação em exame de eventuais pedidos de tutela provisória de urgência, inclusive aqueles já indeferidos, quer porque em certos casos a vulnerabilidade em si já demonstra a plausibilidade do direito (quando essa vulnerabilidade diz respeito a requisito da própria pretensão veiculada, consoante se explicará melhor na sequência), possivelmente em momento precedente não demonstrada à suficiência; quer porque a nova situação traz, em si, a premência de atendimento imediato da pretensão, consubstanciada no risco na demora de satisfação de direitos a quem se encontra em situação de vulnerabilidade extrema.

Outras medidas processuais poderiam ser: (i) a possibilidade de ampliação e/ou alteração do litígio tal qual inicialmente veiculado em seu pedido ou causa de pedir, no caso de superveniência do desastre climático ao aforamento da ação, também em uma interpretação mais adequada da regra da congruência que consta do art. 492 do Código de Processo Civil, desde que a mudanças no objeto da lide tenham relação direta com o evento climático e desde que devidamente possibilitado o contraditório à outra parte, não parece apropriado que o(a) ré(u) possa se opor, injustificadamente, a essa emenda, ainda que posterior ao saneamento do processo (art. 329, II, do Código de Processo Civil), uma vez resultante da aplicação de valores jurídicos mais elevados e se, como afirmado, forem respeitadas as suas prerrogativas defensivas; (ii) a concessão de prioridade de tramitação e julgamento, após obedecidas as preferências legais ou mesmo, de lege ferenda, a estipulação de preferência específica a esses processos, decorrentes do fato mesmo de envolverem parte(s) atingida(s) por eventos climáticos extremos, ou de

preferências dentro da mesma classe de tramitações já preferenciais, a exemplo de pessoas idosas vitimadas por desastre climático em relação a pessoas idosas não vitimadas (art. 1.048, I, do Código de Processo Civil); (iii) o elástico de prazos processuais (arts. 222, § 2.º, e 223, ambos do Código de Processo Civil, que inclusive falam em calamidade pública e justa causa para o não cumprimento de prazo); (iv) a alteração na distribuição dos ônus probatórios (art. 373, § 1.º, do Código de Processo Civil), que deverá levar em conta a presença, em um ou nos dois polos, de indivíduo(s) que possivelmente não terá(ão) condições de, eventualmente, comprovar suas alegações com base em provas tradicionais; e, por fim, (v) uma atribuição de sentido bem amplo à possibilidade de as partes empregarem todos os meios legais e moralmente legítimos, inclusive se não especificados na legislação, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa (art. 369 do Código de Processo Civil).

Aprofundando um pouco a questão probatória, alguns exemplos podem trazer a exata dimensão das vulnerabilidades decorrentes de desastre climático.

Se alguém perde tudo em uma enchente, por exemplo — e, de fato, as enchentes de maio de 2024 no território do Rio Grande do Sul destruíram casas e mesmo bairros inteiros, nada sobrando dos pertences de muitas pessoas (Da Mata; Prazeres, 2024b) —, fatalmente amargará o desaparecimento definitivo de, inclusive, documentos que poderiam fazer prova em processo judicial. Enquanto determinados documentos podem ser novamente obtidos com a expedição de segundas vias ou contatos com os emissores originários, nem sempre será assim.

Veja-se que, no âmbito previdenciário, o art. 55, § 3.º, da Lei n. 8.213/1991 estipula que a comprovação de tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social “só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal”; já o § 5.º do art. 16 da mesma norma estabelece que a união estável e dependência econômica, para fins de concessão de pensão por morte ou auxílio-reclusão, são demonstradas mediante “início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado” (Brasil, 1991).

A exigência de início de prova material para a comprovação desses dois fatos da vida pode se mostrar especialmente problemática se o(a) interessado(a) não mais tiver seus documentos após perder tudo em desastre climático. Com isso, algumas medidas poderiam ser empreendidas, a fim de se conseguirem mais documentos, mediante solicitação da parte; por exemplo, poderia o INSS proceder a pesquisa, entre seus processos administrativos, de expedientes intentados por parentes de requente de reconhecimento de tempo rural em regime de economia familiar, caso em que provas ali apresentadas poderiam ser aproveitadas, da mesma forma em que se poderia realizar pesquisa similar pela própria vara judicial quanto a processos judiciais. Nas duas situações, por certo, sempre em observância ao que determina a Lei Geral de Proteção de Dados (Brasil, 2018).

De qualquer forma, em ambos os casos mencionados, a própria lei de regência excepciona a impossibilidade de

exclusividade da prova oral “na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito”, na forma prevista em regulamento. Portanto, se alguém se encontra em situação de vulnerabilidades climáticas e inexistem documentos aptos a comprovar desempenho de determinada atividade urbana ou rural, ou mesmo a demonstrar que, em data próxima ao passamento ou encarceramento de segurado(a), este(a) mantinha relacionamento estável consigo, deverá ser proporcionada a comprovação das alegações mediante prova testemunhal, dado ser esta a única viável. Supera-se a tarifação legal da prova, tanto porque se estará diante de conjuntura excepcional expressamente ressalvada pela própria norma previdenciária como porque na prática, as peculiaridades da causa indicam a impossibilidade de se comprovar o quanto alegado por outros meios, incidindo também na regra processual civil que contempla a distribuição de ônus probatórios. Esse redimensionamento de ônus haverá de se orientar, na verdade, não só na ocorrência, em si, de caso fortuito ou força maior, mas principalmente porque a pessoa que deverá provar certo fato não conta, por sua sujeição a hipervulnerabilidade ou as múltiplas vulnerabilidades, com a possibilidade de, efetivamente, fazer essa prova. Incidem, pois, duas regras protetivas, a justificar, com maior ênfase, esse olhar diferenciado quanto à produção probatória.

Esta última forma de encarar o onus probandi no caso de pessoas em situação de vulnerabilidades decorrentes de catástrofes climáticas também pode se aplicar em outros casos em que, exigida ex lege prova documental, esta não mais existe justamente porque destruída ou perdida no evento adverso. Ainda na seara previdenciária, a legislação brasileira

prevê a possibilidade de aposentadoria com contagem reduzida de tempo de contribuição quando desempenhado labor que sujeite a pessoa “a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física” (aposentadoria especial, estipulada no art. 57 da Lei n. 8.213/1991). À comprovação de exposição a agentes nocivos, em novo caso de prova tarifada, reclama-se sua constatação em formulário específico, preenchido pelo empregador com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, e entregue ao(a) trabalhador(a), quando da rescisão do contrato de trabalho. Desse documento deverá constar, a par de informações quanto à exposição a agentes nocivos, dados acerca da existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo (art. 58, §§ 1.º, 2.º e 4.º, da Lei n. 8.213/1991) (Brasil, 1991).

Semelhantemente aos casos anteriores, a prova se faz mediante documentação, a qual, aqui, para tornar ainda mais complexa a conjuntura, é de natureza ao mesmo tempo fática e técnica, em muitos pontos não supável, mormente quanto ao aspecto científico, por prova testemunhal (já que, mesmo que se possa dizer, a partir das percepções subjetivas de antigos colegas de trabalho, que havia, no setor de labor, ruído, um dos agentes nocivos a contar de certos patamares, por exemplo, sua aferição de intensidade somente pode ser feita mediante o emprego de instrumental adequado). Porém, diferentemente daqueles, a legislação não estabelece expressamente a viabilidade de que casos fortuitos ou de força maior consintam na substituição da prova documental

por testemunhos e/ou por outra espécie probatória.

Em termos de agentes nocivos, pode-se em geral abrandar as exigências legais, sobretudo no caso de vínculos temporalmente remotos em empregadores inativos, admitindo, v.g., que a sujeição a eles possa ser demonstrada por meio de laudos da própria empresa que se refiram a períodos diversos ou de empresas similares, uma vez demonstrado o paralelismo de objeto e de funções. Idêntica postura parece ser indispensável naqueles casos em que, ocorrido desastre climático, por conta dele o(a) segurado(a) perdeu os documentos que o empregador entregara com o fim do vínculo, ou mesmo os empregadores ativos também perderam a documentação, em um caso e em outro sem que exista a possibilidade de se recuperarem as informações (não digitalizadas ou, ainda que digitalizadas, se perdido o hardware em que armazenadas).

Outrossim, poder-se-ia cogitar de presunções baseadas no que ditam as “regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e, ainda, as regras de experiência técnica”, como autoriza o art. 375 do Código de Processo Civil, para, por exemplo, superar essa exigência de prova material em casos em que o senso comum leva a crer que as condições de trabalho se davam mediante exposição a fatores nocivos. É crível que, ordinariamente, mecânicos atuem em contato permanente com hidrocarbonetos; enfermeiros estejam diariamente expostos a patógenos existentes em secreções humanas; e marceneiros, por utilizarem serras no seu trabalho, estejam expostos a ruídos extremos. Tratando-se os hidrocarbonetos, os patógenos e o ruído excessivo de agentes nocivos à saúde humana, todos previstos como conducentes a jubramento com tempo

reduzido, é legítimo concluir que, se não há os formulários e laudos legais que os demonstrem especificamente, deve bastar a mera prova do exercício das atividades de mecânico, enfermeiro e marceneiro. Se o raciocínio, cum grano salis, parece aceitável nos casos de dificuldades de obtenção da prova — em empresas há muito inativas, e em relação a vínculos muito antigos, para rememorar as situações antes mencionadas —, é ainda mais legítimo que vingue quando a ampla vulnerabilidade torna inviável a recuperação de documentos extraviados em tragédias climáticas.

Por certo — o alerta é novamente cabível —, deve-se limitar interpretação tal àqueles casos em que ela é realmente indispensável, cumprindo ao afetado demonstrar a sua condição pós-desastre.<sup>6</sup>

Haverá casos em que as dificuldades serão imensas, talvez intransponíveis. Títulos de crédito e, em geral, os demais documentos do art. 784 do Código de Processo Civil, se materializados apenas em papel, caso extraviados, perderão sua força de títulos executivos extrajudiciais, e parece haver pouco o que fazer a respeito, tornando necessária a utilização da via do processo de conhecimento, ou, ainda, da ação monitória, eventualmente amparada em testemunhos documentados em produção antecipada de prova (art. 700, caput e § 1.º, c/c art. 381, sempre do Código de Processo Civil). Contratos de gaveta envolvendo imóveis, formalizados exclusivamente em papéis sumidos em desastres, também podem traduzir situações de dificuldades probatórias

acerca da efetiva ocorrência da transação, a que se deverá conferir olhar bastante atento e sensível, sobretudo se envolver bem de moradia do(a) comprador(a), talvez em algumas situações se resolvendo pelo reconhecimento de usucapião. Em qualquer caso, as observações quanto a ônus probatório antes mencionadas servem aqui, e não é absurdo cogitar que, diante de conjuntura de hipervulnerabilidade, se possa atribuir judicialmente bastante força probante a, por exemplo, cópias reprográficas simples e fotografias de tais documentos, naturalmente realizadas anteriormente à sua perda, ainda que não atendidas a todas as formalidades de constituição, se a parte adversa não apresentar impugnação suficientemente embasada e plausível a isso.

Também se poderia pensar em uma redistribuição de ônus probatórios em litígios nos quais normalmente operaria presunção em desprestígio do atingido pelo evento climático adverso, seja por força de lei, seja por construção jurisprudencial. Não é absurdo defender que, numa lide de consumo, não se opere a inversão do ônus da prova em prol do(a) consumidor(a), nos termos em que prevista no art. 6.º, VIII, da Lei n. 8.078/1990, se a sede do(a) fornecedor(a) foi tão intensamente destruída que não ostenta a mínima condição de apresentar os elementos de prova necessários à apreciação da questão; ou que, num processo trabalhista, não se inverta o ônus da prova em prol do(a) empregado(a), ou ainda que, e.g., não se exija do(a)

6 A necessidade de demonstração da situação excepcional é objeto do art. 143, §§ 1.º e 2.º, do regulamento anexo ao Decreto n. 3.048/1999, que complementa a Lei n. 8.213/1991: “Art. 143. A justificação administrativa ou judicial, para fins de comprovação de tempo de contribuição, dependência econômica, identidade e relação de parentesco, somente produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos e não serão admitidas as provas exclusivamente testemunhais. § 1.º Será dispensado o início de prova material quando houver ocorrência de motivo de força maior ou de caso fortuito. § 2.º Caracteriza motivo de força maior ou caso fortuito a verificação de ocorrência notória, tais como incêndio, inundação ou desmoronamento, que tenha atingido a empresa na qual o segurado alegue ter trabalhado, devendo ser comprovada mediante registro da ocorrência policial feito em época própria ou apresentação de documentos contemporâneos dos fatos, e verificada a correlação entre a atividade da empresa e a profissão do segurado.” (Brasil, 1999b).

empregador(a) a comprovação dos registros de entrada e saída, nos termos em que manda o art. 74, § 2.º da Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), se o(a) ré(u) foi tão duramente atingido(a) que a prova porventura existente foi perdida; ou mesmo – por mais contraditório que pareça – que, em ações envolvendo a reparação de degradação ambiental, não se aplique a inversão do ônus da prova acolhida no verbete n. 618 da súmula de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2018), se, também aqui, o(a) apontado(a) degradador(a) deixe, com o desastre, de possuir as condições reais de fazer prova a si favorável. Com efeito, haver-se-á de avaliar outras maneiras de chegar à verdade processual em cenários como estes, porventura melhor estimando esforços probatórios de outras naturezas, não se procedendo ao que ordinariamente se faria em quadro de normalidade.

Ademais, é de se cogitar também um olhar diferenciado inclusive em caso de prova documental em processos criminais, quando eventual afastamento do que alegado pelo Ministério Público ou o querelante demandar justamente prova com que a parte ré já não mais possa contar, porque perdida no desastre. A situação nesses casos pode ser mais complexa, tanto por um lado do ponto de vista de que se reclamará mais do acusador e menos do acusado, quanto por outro, em função de que é justamente a presunção de inocência, valor entre os máximos do ordenamento jurídico, que poderá estar em risco, a reclamar, ainda mais, postura sensível por parte do julgador. Evidentemente, aqui as consequências podem ser muito mais

graves do que em demandas cíveis, quer porque se poderá absolver alguém que, fosse outra a conjuntura, porventura seria condenado, em evidente proteção deficiente aos mandatos de punição, quer porque, se assim não for, injustiças poderão ser feitas, com efeitos inclusive no status libertatis. A cautela, especialmente em processos penais, é recomendável.

Em termos gerais, pois, se a apresentação de prova, mormente quando a lei sujeita a demonstração de certo direito a uma forma especial, mostrar-se impossível a quem não só perdeu seus documentos, mas também amarga múltiplas vulnerabilidades que atrapalham mesmo o seguir em frente, caberá ao julgador reconhecer essa situação peculiar e atuar em conformidade. Não só parece legítimo que se abrandem fórmulas e formatos legais, inclusive em mitigação de regras (nos casos citados, determinação de tarifação de provas) diante de conjunturas que o justifiquem e também diante da incidência de princípios fundamentais (como a dignidade humana e a satisfação mesma de direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais);<sup>7</sup> e sim, concomitantemente, que se alcancem formas alternativas, mais facilitadas, de comprovar o que se alega, quer por conta da redistribuição dos ônus em atenção às vicissitudes do caso concreto, quer por conta da faculdade de confirmar a verdade do que se afirma mediante outros meios, inclusive quando há tarifação legal – a qual, por força das circunstâncias, haverá de ser mitigada, inclusive para além do que determina a legislação.

---

<sup>7</sup> Ainda que a bastante famosa distinção entre regras e princípios enquanto espécies de normas jurídicas inicialmente previsse a ponderação dos últimos, é viável cogitar de aplicação ponderada mesmo de regras, estas igualmente dotadas de caráter *prima facie* e, assim, nem sempre caracterizadas por comandos definitivos (“tudo ou nada”). É o fenômeno chamado “derrotabilidade” (defeasibility), que poderá implicar, no caso concreto, o afastamento do comando legal ou sua incidência mitigada (Sacramento, 2019, p. 11-13).

Por fim, pode-se ainda pensar em medidas processuais específicas, no âmbito da fase de cumprimento, quando for devedora pessoa vítima de desastre climático. Se, por um lado, o interesse (legítimo) do(a) credor(a) em ter seu título executivo satisfeito não deve ser frustrado por puro e simples perdão concedido por terceiro à sua revelia (quer advenha de lei, quer advenha de atuação judicial), é de se cogitar, por outro, que se facilite ao máximo o pagamento ou que se suspenda momentaneamente a cobrança, mais uma vez por intermédio de moldagem das formas processuais às necessidades do caso concreto.

Sem embargo seja de fato legítimo o interesse do(a) exequente na satisfação de seu crédito, há de se considerar, na imposição de medidas constritivas, a alteração no status do(a) executado(a), agora possivelmente em situação de extrema vulnerabilidade. Isso pode acarretar, por exemplo, o parcelamento do art. 916 do Código de Processo Civil ocorrer à vista de depósito inferior aos 30% do valor executado e, o restante, pago em número de prestações superior às seis previstas na Lei, em um e noutro caso em alargamento ao que prevê a norma, inclusive porque isso poderia resultar em uma fase de cumprimento menos onerosa ao devedor, já absurdamente onerado com os custos das vulnerabilidades decorrentes de tragédia climática; ou a imprescindibilidade de que dinheiro em depósito ou em aplicação financeira antes penhorado por meio de ordem judicial, conforme art. 854 do Código de Processo Civil, seja liberado, de acordo com a demonstração de que aludidos montantes se prestam à sobrevivência ou mesmo à obtenção do básico (comprar ou construir nova morada, por exemplo), devendo a proporcionalidade

das alegadas necessidades ser verificada concretamente pelo juízo.

Em todos esses casos, mas sobretudo naqueles que envolvem diretamente a contraparte, há que se apelar ao dever de cooperação entre os litigantes previsto no art. 6.º do Código de Processo Civil, operacionalizado inclusive por meio de negócios jurídicos processuais (art. 190 do Código de Processo Civil). Caso as soluções não venham de forma consertada, poderá o julgador, com base no seu poder de direção do processo previsto no art. 139 do Código de Processo Civil e, ainda, na determinação, contida no art. 8.º da mesma Lei, de que, ao aplicar o ordenamento jurídico, “atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (valores que, inclusive, dimanam da própria Constituição da República), ditar os rumos do processo levando em consideração a nova situação, ainda que contra a vontade da parte que não sofreu efeitos devastadores de tragédias climáticas.

Se no direito processual o exame atento às vulnerabilidades se faz necessário, este tampouco é afastável na satisfação de direitos materiais veiculados em juízo.

Quanto a estes, um primeiro aspecto a considerar é que determinados requisitos econômicos de prestações buscadas em juízo, em especial diante do poder público, possivelmente deverão ser revistos ou ressignificados, ainda que tão somente momentaneamente, quando estão em jogo direitos de pessoas atingidas. Vejam-se alguns exemplos.

O caput do art. 20 da Lei n. 8.742/1993 prevê o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência ou à pessoa idosa com sessenta e cinco anos ou mais de idade, desde que

comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, prevendo o § 3.º da mesma norma que a renda mensal familiar per capita, critério objetivo de hipossuficiência, não pode ser superior a um quarto de salário mínimo (Brasil, 1993). Debatida judicialmente a questão da compatibilidade constitucional de aludido patamar objetivo – um quarto de salário mínimo –, o Supremo Tribunal Federal (STF) procedeu à declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do mencionado § 3.º, para afastar a interpretação de que se cuidaria de critério absoluto, autorizando, assim, a análise de hipossuficiência realizada caso a caso (Brasil, 2013). Na prática, portanto, é viável conceder o chamado benefício de prestação continuada a pessoas cuja renda familiar per capita extrapole o mencionado montante, desde que as circunstâncias do caso concreto levem a crer que, a despeito da superação desse teto, exista situação de hipossuficiência econômica.

As tragédias climáticas podem trazer novo elemento a essa conjuntura: justamente o fato de muitas famílias, em que pese porventura possuam rendimentos nominalmente bastante superiores a dito patamar, ou mesmo algum patrimônio, por estarem nessa situação de hipervulnerabilidade provavelmente terão dificuldades absurdas para reestruturar a vida, ou seja, em que pese, aparentemente essas famílias estariam muito distantes do que se poderia enxergar como situação de vulnerabilidade econômica, no caso concreto o somatório de dificuldades e fragilidades trazido pelo infortúnio de que acometidas faz com que seja viável reputar presente, sim, o pressuposto legal econômico. A necessidade de recomeçar amiúde do zero, aliada aos aspectos já referidos quanto a todo um novo panorama

de vulnerabilidades pessoais e mesmo comunitárias, reclamarão do julgador que examine a postulação com mitigação ainda maior do que o fazia antes, quando havia normalidade, elastecendo, pois, à luz de tal panorama, a acepção de miserabilidade.

Outro exemplo na mesma direção é a concessão de bolsas de estudo no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni), que demanda renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa, no caso de bolsa integral, ou de até três salários mínimos por pessoa, no caso de bolsa parcial, conforme art. 1.º da Lei n. 11.096/2005. Possivelmente, com a destruição das condições de vida de famílias que possuem certa renda, a reconstrução do que foi perdido, tanto no âmbito material como no psicológico e no comunitário, demandará recursos e, pois, grande comprometimento dessa renda e empobrecimento. Na prática, famílias que, formalmente, não se enquadrariam no que enxerga como ausência de condições econômicas a lei, estarão, ao invés, assujeitadas a pobreza de fato – pobreza esta que, não fossem impeditivos meramente formais, justificaria o financiamento estudantil, escopo buscado pela edição da norma citada. Com isso, o critério de renda também deve ser analisado com parcimônia nesses casos.

Outras situações, uma vez judicializadas, poderiam trazer sérios problemas. Seria possível, no caso de determinada empresa perder o prazo para apresentar documentos para participação em licitação, por conta de que atingida por evento climático extremo, determinar a reabertura excepcional desse prazo, preservados outros valores caros às licitações, a exemplo do sigilo das demais propostas? Seria viável alcançar a quem não logrou participar de concursos ou de exames públicos, a exemplo do Exame

Nacional do Ensino Médio (Enem), por conta de tragédias ambientais de grandes proporções, a possibilidade de fazer provas substitutivas? Como dito, são casos sobremodo complicados, para os quais as possibilidades de resposta — acatar ou não pedido em um outro sentido — são ruins, ainda que sopesadas as circunstâncias pelo(a) julgador(a) com sobriedade, buscando evitar prejuízos desarrazoados à coletividade na satisfação de eventual direito de um ou de alguns. De qualquer forma, aqui, como nas situações precedentemente mencionadas, é imprescindível que, se há tendência em os desastres climáticos sucederem com maior frequência e intensidade, o próprio poder público se adiante e preveja providências bastantes para também salvaguardar os interesses de vítimas em casos assim.

Por certo, cogitar-se de interpretações mais alargadas de critérios econômicos e de outras naturezas, previstos em lei (e, pois, em princípio, dotados de objetividade jurídica), pressupõe que o(s) indivíduo(s) não esteja(m) contemplado(s) por programas de governo diretamente vinculados à tragédia climática. Com isso, se já existe resposta estatal bastante à situação concreta, cuja suficiência deverá ser aferida na especificidade de cada ação, não haverá falar em atendimento a necessidades decorrentes de vulnerabilidades — uma vez que já atendidas. Ademais, parece indispensável que o próprio Estado, se não estabelecer programas específicos para contemplar as famílias atingidas, realize uma ampliação dos programas já existentes e não destinados especificamente a essas situações.

Por fim, os exemplos mencionados neste ensaio se referem ao que estabelece a legislação brasileira; mas se as tragédias climáticas são — e serão cada vez mais

— um fato da vida corriqueiro em todo o globo, os legisladores, administradores e, ao final, também os julgadores locais se depararão com a necessidade de conferir um estatuto diferenciado a quem, por conta justamente dessas tragédias, passar a amargar situação também diferenciada, no geral muito menos propícia do que ostentava anteriormente, somando-se vulnerabilidades e enfraquecimento das condições de perseverar. Assim, a imperiosidade com que se confira novo olhar longe estará de ser algo circunscrito a este ou àquele rincão, configurando-se como problema jurídico-político que é, simultaneamente, interno, interestatal, internacional e global. Um enorme desafio jurídico-político, portanto.

Se a problemática é compartilhada, sua maior resolução, ao que tudo indica, passará pela troca de experiências entre os vários agentes de direito internacional, pelos Estados em suas relações entre si e pelos Estados quanto aos problemas internos, quer no âmbito legislativo, quer naquele executivo, quer, por fim, no âmbito judicial.

Quanto a questões de litigiosidade climática (aqueles casos que dizem respeito, propriamente, a conflitos decorrentes das mudanças climáticas), por enquanto inexistente órgão jurisdicional internacional especializado, o que faz com que, em direito das gentes, litígios climáticos sejam veiculados perante tribunais internacionais de jurisdição regional, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou diante de órgãos internacionais não jurisdicionais (e, pois, sem respostas juridicamente vinculantes), como a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Burger; Tigre, 2023, p. 28-32). De forma mais constante, essas contendas têm recebido espaço em cortes

estatais, ou seja, no âmbito das jurisdições internas.

Quanto a questões de litigiosidade com elementos apenas acidentalmente climáticos, como aqueles tratados aqui, parece inevitável que mais e mais encontrem lugar, mesmo protagonismo, em instâncias administrativas, legiferantes e judiciais. Conforme os desastres forem se acumulando, surgirão iterativas demandas das pessoas, que repercutirão nos loci de poder local, regionais, nacionais e internacionais, na forma de normas jurídicas, políticas públicas e decisões judiciais que levem em conta os reflexos das vulnerabilidades associadas.

Em qualquer caso, pode-se cogitar, no caso dos precedentes judiciais, da consolidação de uma verdadeira governança climática transnacional pelo litígio, por meio da qual “casos paradigmáticos mundiais passam a influenciar e ter sua aderência testada em outras jurisdições” (Carvalho, 2022b, p. 69). Essa governança poderá se dar tanto no âmbito dos litígios propriamente climáticos, como mencionado especificamente por Carvalho no texto referenciado, como, também, na exportação de entendimentos referentes a elementos apenas acidentalmente climáticos no âmbito dos litígios, sobretudo na construção de uma forma de enxergar o andamento processual que leve em conta que um(a) ou mais litigantes possa(m) estar em situação de hipervulnerabilidade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, há tendência em eventos climáticos destrutivos se tornarem cada vez mais frequentes e mais intensos, atingindo de maneiras nunca antes vistas comunidades em locais de maior risco. O grau de destrutividade pode ser tamanho a

ponto de colocar em perigo a continuidade de certas comunidades, na medida em que ocasionadas múltiplas vulnerabilidades associadas – econômica, sanitária, psicológica, cultural, educacional etc.

Muitas demandas surgirão conforme os eventos extremos sucederem e as pessoas e os agrupamentos humanos forem atingidos. Idealmente, dever-se-ia contar, previamente, com arcabouço normativo e com políticas públicas de evitamento da ocorrência e de resposta a desastres climáticos, bem como de reconstrução após seu acontecimento; ou, pelo menos, com normas e ações *ex post facto* suficientes e adequadas, que servissem para abrandar as vulnerabilidades e promover resiliência. Ausentes essas respostas estatais, ou quanto a disputas acerca de situações não abrangidas diretamente por elas, caberá às instâncias judiciais examinar os processos correspondentes.

E, nesse ponto, proposta a lide, em juízo, diante da situação de hipervulnerabilidade, tanto o(a) julgador(a) como o(s) outro(s) contendor(es) não de adotar comportamento que leve em consideração que pessoa(s) de um ou de ambos os polos da relação processual não esteja(m) em condições de fazer frente a deveres e/ou ônus processuais, ou mesmo diligenciar a que, numa aplicação do direito material cooperativa e atenta a essas vulnerabilidades, venham promovidas prerrogativas fundamentais básicas mediante hermenêutica compassiva à nova situação. Não se trata de atuar de forma sempre inovadora, dando gênese a institutos jurídicos inexistentes, mas sim de aplicar, com sensibilidade, instrumentos que o próprio ordenamento jurídico fornece a situações em que as múltiplas vulnerabilidades tornam imprescindível essa aplicação condolente e diferenciada. Por meio de vários exemplos retirados

do ordenamento processual e material, buscou-se demonstrar, aqui, que não é impraticável, mediante exame atento à deterioração da situação de vida de atingidos por desastres climáticos, visualizar instrumentos processuais e de direito material de modo diferenciado, a fim de preservar direitos humanos básicos dos atingidos.

Um dos principais desafios judiciais nos próximos anos consistirá em lidar com crescente número de demandas decorrentes de litígios climáticos propriamente ditos e com litígios que tenham, em seu bojo, elementos relacionados a tragédias ocasionadas pelo destempero do clima. Não raro a literalidade das normas existentes não bastará a que se outorguem, aos casos concretos, as melhores soluções, e, muito menos, respostas que efetivamente resolvam os conflitos sociais subjacentes. Isso tornará necessário que o(a) julgador(a) confira a elas interpretação que melhor proteja os direitos fundamentais e princípios estabelecidos na Constituição da República, assim como os direitos humanos previstos em instrumentos internacionais de direitos humanos, ou, ainda, que proceda à derrotabilidade de regras quando estas não tutelarem de maneira apropriada ditos direitos fundamentais.

Por certo, o julgador haverá de atuar com parcimônia e deverão ser evitadas construções argumentativas tortuosas, racionalmente pouco inteligíveis ou justificáveis, que satisfaçam muito mais os sentimentos, mesmo nobres, do(a) aplicador(a). Criar normas jurídicas é função apenas excepcional do Poder Judiciário, nas vestes de legislador negativo, da mesma forma que lhes afastar a aplicação deve estar, de ordinário, devidamente fundada nos critérios de resolução de antinomias jurídicas e de

ponderação de princípios, e, de forma ainda mais extraordinária, mediante ponderação de regras jurídicas em face de princípios.

No entanto, as circunstâncias podem, ocasionalmente, requerer ao(à) julgador(a) que, diante de casos excepcionais, interprete o ordenamento jurídico de modo consentâneo à gravidade das vicissitudes, se assim for imprescindível à salvaguarda mínima de direitos fundamentais de quem se encontra multiplamente vulnerabilizado. O fundamento dessa atividade não deverá ser a satisfação de sentimento pessoal de piedade, e sim a satisfação da esfera de dignidade mínima das pessoas envolvidas, inclusive como decorrência de deveres estatais de preservação a quem se encontra em situação de vulnerabilidade. Com isso, cumprirá ao Poder Judiciário, nos casos concretos, sempre atento às fragilidades provocadas por fenômenos climáticos adversos, promover, ao se deparar com a hipervulnerabilidade, a proteção da dignidade dos atingidos, com ou sem a cooperação de terceiro(s), nem que isso implique releituras de dispositivos legais – sempre fundamentadas e devidamente amparadas pelo ordenamento jurídico, saliente-se. Se o ordenamento jurídico proporciona normas que regem interpretação protetiva, estar-se-á diante da perseguição dos objetivos, sobretudo de solidariedade e altruísmo, protegidos por normas internacionais e internas e pelo sentimento de solidariedade que deve inspirar a construção de sociedades e de seres humanos melhores. E, de qualquer forma, a autocontenção do Poder Judiciário poderá corrigir, em suas cadeias recursais, eventuais atuações despropositadas.

As posturas judiciais poderão pautar em alguma medida a atuação prática de legisladores e administradores, quiçá

mesmo indicando a necessidade de revisão de normas e de políticas públicas em termos de prevenção e resposta a desastres climáticos e de como lidar com os rastros de destruição e vulnerabilidades que vêm no encalço desses desastres. Logo, longe de ser algo censurável ou atacado como indevida ingerência nos domínios dos demais poderes, as decisões judiciais devem ser enxergadas como um complemento em relação àqueles aspectos nos quais os Estados em geral têm falhado. Isso deve ser encarado como desejável tanto no Brasil como alhures, visto que a tendência é de, como mencionado, as tragédias serem profundas e constantes.

## REFERÊNCIAS

ABATI, Lucas. Nova enchente terminou de destruir casas e até cemitério em Muçum. **GZH**, Rio grande do Sul, 28 maio 2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2024/05/nova-enchente-terminou-de-destruir-casas-e-ate-cemite-rio-em-mucum-clwr0ga47001b01ckngkfzk3.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

HAASE, Elizabeth. **How extreme weather events affect mental health**. Washington, DC: American Psychiatric Association, 2023. Disponível em: <https://www.psychiatry.org/patients-families/climate-change-and-mental-health-connections/affects-on-mental-health>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BLAKE, Janet. On defining the cultural heritage. **International and Comparative Law Quarterly**, v. 49, n. 1, p. 61-85, jan. 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

[ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/decree/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decree/d3048.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3321.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm?\\_=undefined](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm?_=undefined). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm#art65](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm#art65). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Gover-

no Federal lança Caravana de Direitos no Rio Grande do Sul. **Gov.br**, 13 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/06/governo-federal-lanca-caravana-de-direitos-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BURGER, Michael; TIGRE, Maria Antonia. **Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review.** Nairóbi: Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School e United Nations Environment Programme, 2023. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/sabin\\_climate\\_change/202/](https://scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/202/).

CARDUCCI, Michele. **Por um direito constitucional altruísta.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

CARVALHO, Délton Winter de. Constitucionalismo climático: a tridimensionalidade do Direito das Mudanças Climáticas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, set./dez. 2022, p. 63–84.

CARVALHO, Délton Winter de. Desvendando a emergência climática. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 17, n. 36, p. 39–64, 30 nov. 2022.

CARVALHO, Délton Winter de; ROSA, Rafaela Santos Martins da. Importância dos planos de ação do Judiciário no enfrentamento de desastres. **Consultor Jurídico**, 22 maio 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-22/a-importancia-dos-planos-de-acao-do-poder-judiciario-para-o-enfrentamento-de-desastres/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 161 de 9/5/2024.** Cria comitê de apoio e monitoramento para os serviços judiciários no estado do Rio Grande do Sul, afetados pelo evento climático extremo ocorrido entre abril e maio de 2024. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5567>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 40, de 13/6/2012.** Recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados a elaboração de plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/841>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 51, de 8/9/2023.** Dispõe sobre o repasse, pelos juízos criminais, de valores depositados como pagamento de prestações pecuniárias e outros benefícios legais, à Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a serem destinados a entidades de assistência social, em atendimento às vítimas dos eventos climáticos extremos ocorridos em municípios do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 2 de setembro de 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5249>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 150, de 2/5/2024.** Recomenda aos Tribunais de Justiça, aos Tribunais de Justiça Militar e aos Tribunais Regionais Federais que autorizem os respectivos juízos criminais a efetuarem repasses de valores depositados como pagamento de prestações pecuniárias e outros benefícios legais à conta da Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5552>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 151, de 10/5/2024.** Altera a Recomendação CNJ nº 150/2024, que recomenda aos Tribunais de Justiça, aos Tribunais de Justiça Militar e aos Tribunais Regionais Federais que autorizem os respectivos juízos criminais a efetuarem repasses de valores depositados como pagamento de prestações pecuniárias e outros benefícios legais à conta da Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5568>. Acesso em: 14 out. 2024.

COPERNICUS. OBSERVER: 2023: A year of unprecedented heat and climate extremes. **Copernicus**, 29 fev. 2024. Disponível em: <https://www.copernicus.eu/en/news/news/observer-2023-year-unprecedented-heat-and-climate-extremes#:~:text=2023%20has%20witnessed%20an%20unparalleled,corresponding%20month%20in%20past%20records>. Acesso em: 19 jul. 2024.

COPERNICUS. 2023: A year of intense global wildfire activity. **Copernicus**, 12 dec. 2023. Disponível em: <https://atmosphere.copernicus.eu/2023-year-intense-global-wildfire-activity>. Acesso em: 17 jul. 2024.

[copernicus.eu/2023-year-intense-global-wildfire-activity](https://atmosphere.copernicus.eu/2023-year-intense-global-wildfire-activity). Acesso em: 17 jul. 2024.

COPERNICUS. Global Climate Highlights 2023. **Copernicus**, 9 jan. 2024. Global Climate Highlights. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2023>. Acesso em: 17 jul. 2024.

COPERNICUS. May 2024 is the 12th consecutive month with record-high temperatures. **Copernicus**, jun. 2024. Press Release. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-may-2024-12th-consecutive-month-record-high-temperatures>. Acesso em: 17 jul. 2024.

COPERNICUS. Surface air temperature for June 2024. **Copernicus**, jun 2024. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/surface-air-temperature-june-2024>. Acesso em: 17 jul. 2024.

DA MATA, João; PRAZERES, Leandro. 'É um cemitério isso aqui': a volta de uma família a bairro 'fantasma' após inundações no RS. **BBC News Brasil**: 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj554e3zgmyo>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DA MATA, João; PRAZERES, Leandro. O choque de empobrecimento em próspero vale gaúcho: Terras que valem milhões não valem mais nada. **BBC News Brasil**, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cxxx-j12k56eo>. Acesso em: 7 ago. 2024.

FARBER, Daniel et. al. (Coord.). **Responsabilidade civil por desastres e emergência climática**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2024.

FINEMAN, Martha Albertson. The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition. **Yale Journal of Law and Feminism**, v. 20, n. 1, p. 1–23, 2008.

FINEMAN, Martha Albertson. Vulnerability and social justice. **Valparaiso University Law Review**, v. 53, n. 341, p. 341–369, 2019.

GARCIA, Edenise. O círculo vicioso da destruição e vulnerabilidade climática. **The Nature Conservancy**, 9 mar. 2023. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/conecte-se/comunicacao/artigos-e-estudos/circulo-vicioso-destruicao-climatica/#:~:text=A%20vulnerabilidade%20clim%C3%A1tica%20refere%2Dse,efe>

[tos%20adversos%20das%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas](#). Acesso em: 17 jul. 2024.

GATES, Bill. **Como evitar o desastre climático**: as soluções que temos e as inovações necessárias. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Summary for Policymakers. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC, 2023. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf). Acesso em: 17 jul. 2024.

KIM, Hee-Eun. Changing climate, changing culture: adding the climate change dimension to the protection of intangible cultural heritage. **International Journal of Cultural Property**, v. 18, n. 3, p. 259–290, 2011.

MANTELLI, Gabriel; NABUCO, Joana; BORGES, Caio. **Guia de litigância climática**: estratégias para litígios climáticos no Brasil. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 9 set. 2024.

PINKER, Steven. **O novo Iluminismo**: em defesa da razão, da ciência e do humanismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RIPPLE, William J. *et al.* World scientist's warning of a climate emergency. **BioScience**, v. 70, n. 1, jan. 2020, pp. 8-12.

ROBINSON, Mary. **Justiça climática**: esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

SACRAMENTO, Bruno. A ponderação de regras e alguns problemas da teoria dos princípios de Robert Alexy. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 12, p. 1–34, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 567.985/MT**. Redator do

Acórdão ministro Gilmar Ferreira Mendes, 17 de abril de 2013. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPecca.asp?id=173941545&ext=.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 618**. Brasília, 30 de outubro de 2018. Brasília: Jurisprudência do STJ, 2018. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-202148capSumulas618.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-202148capSumulas618.pdf). Acesso em: 9 set. 2024.

TORSTI, Pilvi. History, culture and banal nationalism in post-War Bosnia. **Southeast European Politics**, v. 5, n. 2-3, p. 142-157, dez. 2004.

WALLACE-WELLS, David. **A terra inabitável**. Uma história do futuro. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

WORLD WEATHER ATTRIBUTION. Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil. **World Weather Attribution**, 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-the-floods-in-southern-brazil-twice-as-likely/>. Acesso em: 19 jul. 2024.

WORLD WEATHER ATTRIBUTION. Human-induced climate change increased drought severity in Horn of Africa. **World Weather Attribution**, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/human-induced-climate-change-increased-drought-severity-in-southern-horn-of-africa/>. Acesso em: 19 jul. 2024.

WRIGHT, George. Brazilian state reels after its worst cyclone disaster. **BBC**, 6 set. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-66725124>. Acesso em: 19 jul. 2024.

---

**Patrick Lucca Da Ros**

Mestre em direito público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2006). Especialista em *Giustizia costituzionale e tutela giurisdizionale dei diritti* pela Universidade de Pisa, Itália (2022 e 2023). Juiz Federal Substituto na 4.<sup>a</sup> Região.



## ARTIGOS

### DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTIMICA: DESVENDANDO A REPRESENTAÇÃO DE PESSOAS TRANS E QUEER POR MODELOS DE IA GERADORES DE IMAGEM

#### ALGORITHMIC DISCRIMINATION: UNVEILING THE REPRESENTATION OF TRANS AND QUEER PEOPLE BY GENERATIVE IMAGE AI MODELS

*Camila Henning Salmoria  
Wanessa Assunção Ramos*

**Resumo:** Este artigo tem como tema a discriminação algorítmica das pessoas transgênero. O problema de pesquisa pode ser resumido na seguinte pergunta: Como a inteligência artificial (IA) retrata as pessoas transgênero? O objetivo geral, que visa responder ao problema de pesquisa, é demonstrar as formas de retratação das pessoas transgênero pela inteligência artificial. Para atingir o objetivo geral, tem-se os seguintes objetivos específicos: a) descrever um caso concreto; b) analisar a retratação das pessoas transgênero pela inteligência artificial pela perspectiva de gênero; e c) analisar a retratação das pessoas transgênero pela inteligência artificial pelo prisma algorítmico. A hipótese aventada é que a inteligência artificial é discriminatória. A metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa e indutiva, com foco em um estudo de caso detalhado. O resultado é a confirmação da hipótese inicial, de que a construção desses estereótipos é um reflexo de preconceitos presentes nos dados utilizados para treinar os algoritmos.

**Palavras-chave:** Discriminação algorítmica. Ética. Igualdade de gênero. Inteligência artificial.

**Abstract:** This article focuses on the topic of algorithmic discrimination against transgender individuals. The research problem can be summarized by the following question: How does artificial intelligence portray transgender people? The general objective, which aims to address the research problem, is to demonstrate the ways in which artificial intelligence portrays transgender individuals. To achieve this general objective, the following specific objectives are set: a) description of a concrete case; b) analysis of the portrayal of transgender individuals by artificial intelligence through a gender lens; and c) analysis of the portrayal of transgender individuals by artificial intelligence through an algorithmic lens. The hypothesis proposed is that artificial intelligence is discriminatory. The methodology used was a qualitative and inductive approach, focusing on a detailed case study. The result confirms the initial hypothesis that the construction of these stereotypes is a reflection of biases present in the data used to train the algorithms.

**Keywords:** Algorithmic Discrimination. Ethics. Gender Equality. Artificial Intelligence.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa, sob a perspectiva jurídica, a transfobia algorítmica e discute suas consequências para a comunidade LGBTQIA+. Com base no estudo de um caso em que imagens geradas por IA generativa *Midjourney*, denunciadas em reportagem da revista *Wired* (Rogers, 2024), podem perpetuar visões estereotipadas e distorcidas, amplia-se a discussão por meio de um recorte de gênero e de um olhar técnico-jurídico sobre o prisma algorítmico. A importância desta pesquisa tem duplo fundamento: tanto pelo momento legislativo em que se vive, com a discussão de normas regulatórias para a IA, como pelo fato de o Poder Judiciário estar sendo chamado a tutelar esse tipo de discriminação, que envolve questões técnicas complexas da ciência da computação, em um cenário de vácuo legislativo.

Nesse sentido, a justiça algorítmica, um campo transdisciplinar que envolve direito, tecnologia, sociologia e filosofia, torna-se cada vez mais indispensável. Desse modo, este estudo visa fornecer subsídios teóricos e práticos para que operadores do direito e juízes possam salvaguardar os direitos da comunidade LGBTQIA+ em casos de transfobia algorítmica.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e indutiva, com foco em um estudo de caso (Machado, 2019). A metodologia utilizada inclui análise inicial do contexto geral do caso, seguida de duas análises específicas: uma focada na perspectiva de gênero e outra no aspecto algorítmico. A seleção desse caso particular é motivada pela sua relevância contemporânea. As imagens geradas pela IA que fundamentam o presente artigo foram inicialmente retratadas em uma revista. Para as unidades de análise, utilizaram-se fontes de evidências

distintas (Yin, 2005), por meio de revisão bibliográfica exploratória, abrangendo literatura acadêmica das áreas jurídica, social (com especial atenção aos estudos de gênero) e ciência de dados. Essa abordagem multidisciplinar visa fornecer uma base teórica sólida para a análise das interações complexas entre gênero, população *queer* e algoritmos, destacadas pelo caso sob análise.

## 2 CASO

Em abril de 2024, a revista *Wired* publicou um artigo de Reece Rogers (2024) que discute a discriminação algorítmica enfrentada pela população *queer* em plataformas de IA de geração de imagens. Rogers utilizou o sistema *Midjourney* com o *prompt* “uma foto frontal de uma pessoa bissexual” para testar a representação algorítmica. O resultado foram sete imagens que perpetuam estereótipos visuais da comunidade LGBTQ+. Rogers descreve:

Mulheres lésbicas são mostradas com argolas no nariz e expressões severas. Homens gays se vestem na moda e têm abdominais matadores. Imagens básicas de mulheres trans são hipersexualizadas, com roupas de lingerie e ângulos de câmera focados no decote (Rogers, 2024).

As imagens revelam uma preferência por cabelos tingidos em cores vibrantes, como roxo e rosa, sugerindo uma associação estereotipada entre expressão *queer* e autoexpressão extravagante. Essa abordagem pode reforçar uma visão simplista que não captura a diversidade das expressões de gênero na comunidade.

Além disso, muitas das imagens exibem estilos de vestuário e acessórios não convencionais, como lenços estampados e brincos de argola, perpetuando a ideia de que indivíduos *queer* devem adotar uma aparência que desafie normas tradicionais para serem reconhecidos como tal. A

maioria também apresenta indivíduos jovens e atraentes, o que pode sugerir que juventude e beleza são excessivamente valorizadas na comunidade *queer*.

Outros aspectos notáveis incluem a intensidade nos olhares e expressões faciais, variando de pensativos a confiantes, que podem ser interpretados como uma representação estereotipada de introspecção ou luta interna. Os ambientes das fotos também chamam atenção, pois são frequentemente estéticos e alternativos, sugerindo uma vida *queer* constantemente vivida em espaços culturalmente ricos ou boêmios.

As imagens apresentam variações em termos de gênero e expressão de gênero; contudo, muitas delas dependem de elementos visuais que perpetuam estereótipos binários ao invés de evidenciar a fluidez de gênero. No artigo, Rogers (2024) encerra com uma reflexão provocativa de Sabine Weber, uma cientista da computação alemã e membro da organização *Queer in AI*, que critica a falta de representatividade de pessoas *queer* mais velhas, corpulentas ou com deficiências visíveis nas imagens.

Em um panorama geral, as imagens refletem uma tendência de associar identidades *queer* a certos visuais e estilos de vida. Enquanto a expressão individual é um aspecto essencial da cultura *queer*, a utilização de símbolos estereotipados pode ser redutora e falha em capturar a complexidade das experiências vividas pelas pessoas *queer*. A representação deveria esforçar-se para refletir a diversidade e riqueza das identidades na comunidade de maneira mais fiel e menos simplista.

### 3 ANÁLISE DO VIÉS DE GÊNERO

Gênero é “uma sofisticada tecnologia social heteronormativa, operacionalizada

pelas instituições médicas, linguísticas, domésticas, escolares e que produzem constantemente corpos-homens e corpos-mulheres” (Bento, 2012). Além disso, identidade de gênero, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), é a “experiência de uma pessoa com o seu próprio gênero” e as pessoas transgênero são aquelas que “possuem uma identidade de gênero que é diferente do sexo que lhes foi designado no momento de seu nascimento” (2023).

Mesmo com os empecilhos impostos e a ausência de dados federais oficiais, há uma estimativa que a população transgênero brasileira corresponde a 2% da população total (CEDEC, 2022). Apesar de poder ser considerado um número quantitativo baixo, qualitativamente representam milhares de pessoas, sujeitos de direitos.

Nesse sentido, em 1948 foi proclamada e adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, oportunidade em que se afirmou a igualdade em dignidade e direitos de todos os seres humanos (art. 1º), não podendo haver distinções de quaisquer espécies (art. 2º), mencionando-se direitos como segurança (art. 3º), segurança social (art. 22), trabalho (art. 23), lazer (art. 24), alimentação, habitação, cuidados médicos, previdência social (art. 25) e educação (art. 26) (ONU, 1948). Em 1966, houve a adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reforçou a não discriminação (art.s 2º e 3º) (ONU, 1966).

Contudo, é somente em 2006 que a comunidade internacional se reúne para elaboração de uma normativa voltada à proteção da população de lésbicas, gays, bissexuais, transgênero, *queer*/questionando, intersexo, assexuais/arromânticas/agênero, panssexuais/

polissexuais, não-binárias e mais (LGBTQIAP+). A referida normativa foi intitulada como *Princípios de Yogyakarta* e afirma que “todos os direitos humanos são universais, interdependentes, indivisíveis e interrelacionados”, mas, que apesar desse reconhecimento, há violações de direitos humanos que atingem pessoas por causa de sua orientação sexual ou identidade de gênero, real ou percebida e que se constituem em “um padrão global e consolidado, que causa sérias preocupações” (Clam, 2006). No mesmo sentido, nos anos de 2011 e 2014, a Organização das Nações Unidas (ONU) expressou preocupação sobre atos de violência e discriminação contra pessoas devido a identidade de gênero e a orientação sexual (ONU, 2011; 2014).

Em 2015, houve o lançamento da Agenda 2030, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que contam com 169 metas. Entre os referidos Objetivos, o ODS 5 trata da igualdade de gênero (ONU, 2015).

No âmbito nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma que a igualdade se constitui como valor supremo de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Para além disso, apresenta como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e como objetivo fundamental a promoção do bem de todos (art. 3º, inciso IV) (Brasil, 1988).

Percebe-se que, apesar da existência de normativas internacionais e nacionais sobre o tema, os direitos humanos das pessoas transgênero são desrespeitados.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no contexto específico das Américas, diz que o estigma faz parte dos motivos pelos quais as realidades são distantes entre elas. Estigma pode ser entendido em geral como um

processo de desumanização, degradação, desacreditação e desvalorização das pessoas de certos grupos da população, que se relaciona estritamente com o poder e a desigualdade e, invariavelmente, acabam com a utilização de estereótipos prejudiciais e resultam na discriminação. A discriminação, por sua vez, resulta em prejuízos que são vistos no contexto social americano (CIDH, 2015).

A partir da análise do caso exposto no presente artigo, constata-se que há um estigma acerca da representação das imagens de pessoas transgênero, especialmente a partir da hipersexualização, da extravagância, do etarismo e da valorização da aparência física. Além disso, privilegiam o retrato de uma vida social abastada.

São seis pontos essenciais de análise. Sobre a hipersexualização, a mulher trans é vista apenas como um objeto, cujo corpo é disponível, permissivo e sedutor. Há uma erotização de tais pessoas, como se fossem apenas produtos sexuais, conforme apontam as pesquisas que demonstram que o Brasil é o país que mais pesquisa pornografia trans. Isso pode ser explicado, mas não justificado, considerando que 90% das mulheres transgênero se utilizam da prostituição como principal fonte de renda (ANTRA, 2017).

Sobre a extravagância, é uma forma de reduzir a complexidade de suas identidades e experiências a meros atributos visuais, ignorando suas contribuições e aspectos mais profundos de suas vidas.

Sobre o etarismo, segundo pesquisa realizada pelo CEDEC, a qual adotou o critério de amostragem, a população trans é uma população jovem, composta 6% de pessoas na faixa etária entre 16 e 20 anos de idade; 22% de pessoas na faixa etária de 21 a 25 anos de idade; 22% de

pessoas na faixa etária de 26 a 30 anos de idade; 14% na faixa etária de 30 a 35 anos de idade; 13% de pessoas na faixa etária 36 a 40 anos de idade; e 24% de pessoas acima dos 40 anos de idade (CEDEC, 2022, p. 19). Esses dados corroboram com os dados acerca da violência cometida em face das pessoas transgênero, o que faz com que diminua a expectativa de vida dessa população.

Sobre a valorização excessiva da aparência física, esse atributo pode ter papel central na forma como se sentem em relação a si mesmas e na maneira como são percebidas pelos outros. Contudo, há uma pressão social para que essas pessoas se ajustem aos padrões, especialmente a partir da análise que ser bonito pode ajudar a criar uma imagem mais inclusiva e diversificada. A ênfase excessiva na aparência pode levar a uma objetificação das pessoas trans, onde a identidade é reduzida a aspectos físicos em vez de serem vistas como indivíduos completos com uma gama de experiências e qualidades.

Por fim, sobre as condições sociais, 6% das mulheres transgênero afirmaram não possuir nenhuma fonte de renda; 49% declararam receber até um salário-mínimo; 34% disseram receber até 2 salários mínimos; e 12% afirmaram receber mais de 2 salários mínimos (CEDEC, 2022, p. 40).

É possível a constatação que as representações visuais geradas por inteligência artificial, especialmente pelo caso analisado, são baseadas em preconceitos, advindos de estereótipos negativos sobre as pessoas transgênero. A inteligência artificial desconhece a realidade desta população. E, a partir desses pontos, é inegável que se trata de uma população vulnerável.

Neste ponto, cabe ao Estado Democrático de Direito a proteção da

população transgênero. O Poder Legislativo deve trabalhar para regulamentação das inteligências artificiais, visando evitar discriminação e garantir Justiça e equidade, especialmente para definição de padrões éticos. O Poder Executivo, por sua vez, deve implementar as diretrizes elaboradas pelo poder responsável.

Por fim, cabe ao Poder Judiciário uma interpretação sistêmica das legislações que forem criadas pelo tema, especialmente partindo de uma premissa de igualdade de gênero e respeito à diversidade. Em caso de ausência de leis e acionamento da Justiça, a solução deve perpassar por uma ponderação de princípios, que deve respeitar as condições de vulnerabilidade da população transgênero.

#### 4 ANÁLISE DO VIÉS ALGORÍTMICO

O padrão de representação apresentado pelo sistema *Midjourney* (Rogers, 2024) não é apenas um reflexo de estereótipos culturais, mas também resulta diretamente dos conjuntos de dados predominantes na Internet, que são empregados no treinamento desses algoritmos. A homogeneidade nos dados e a prevalência de imagens estereotipadas ampliam preconceitos e promovem uma visão estreita e distorcida da comunidade *queer* e trans. A discussão não se refere apenas as representações problemáticas, mas também as implicações éticas e o impacto na percepção social desses grupos.

O viés algorítmico ocorre quando os modelos, por meio de seus processos de aprendizado baseados em grandes volumes de dados e decisões automatizadas, exibem tendências discriminatórias ou parciais (Borges, 2023). Esse tipo de viés não é meramente um subproduto acidental, mas sim uma

consequência direta dos conjuntos de dados de treinamento utilizados, das escolhas metodológicas na construção dos algoritmos e das métricas de sucesso definidas pelos desenvolvedores (Gross, 2023). Em essência, os algoritmos aprendem o que lhes é ensinado, e se o ensino for enviesado, suas conclusões também serão.

Na sua origem, o termo *viés algorítmico* deriva do conceito de viés cognitivo e se relaciona com a tendência humana de julgar com base em preconceções e experiências pessoais. Surgiram como uma adaptação biológica dos seres humanos, uma forma de reduzir a carga de informações processadas pelo cérebro (De Castro, 2020). Embora esses vieses possam ser adaptativos, permitindo decisões rápidas e eficientes, eles também podem levar a distorções de julgamento e racionalidade limitada.

A psicologia da predição (Kahneman; Tversky, 1980) esclarece a distinção entre preconceito e viés. A tomada de decisão é baseada em duas estruturas preditivas essenciais: a predição por categorias e a predição por números. Na primeira, a previsão é expressa de forma nominal, como o vencedor de uma eleição ou um diagnóstico clínico. Já na segunda, a previsão é numérica, por exemplo, o valor futuro de uma ação ou a média de notas de um aluno. Os algoritmos operam principalmente dentro da segunda estrutura, dependendo de números para realizar inferências matemáticas com base em análises probabilísticas. Mesmo nas técnicas avançadas, como as que envolvem *deep learning* com redes neurais artificiais as decisões são fundamentadas em dados numéricos, processados em estruturas multicamadas antes de serem ponderados, e a escolha final ainda é baseada em números (Borges, 2023). Portanto, esses processos são

desprovidos de influência direta das percepções humanas ou experiências pessoais, mas são fortemente influenciados pelos dados e números com os quais são treinados.

Os vieses algorítmicos, quanto a sua origem, podem ser classificados como pré-existentes, técnicos ou emergentes, segundo Shrestha Das (2022), ou como contextuais, de projeto e de aplicação, conforme Shahriar Akter (2022). Vieses pré-existentes ou contextuais refletem normas sociais e fatores socioeconômicos embutidos nos dados, perpetuando discriminações históricas. Vieses técnicos, ou de projeto, surgem de escolhas metodológicas que podem favorecer certos grupos, enquanto os vieses emergentes, ou de aplicação, ocorrem quando algoritmos são aplicados fora dos contextos originais, revelando falhas na generalização.

No caso sob análise, o viés principal advém dos dados, contudo, como iremos explorar, escolhas metodológicas e falhas na generalização são problemas que se sobrepõem.

A redução do viés algorítmico transcende o âmbito técnico, envolvendo também questões éticas e sociais que impactam diretamente a vida cotidiana de pessoas trans e queer. Essa problemática se reflete no Judiciário, que é convocado a proteger os direitos humanos sempre que o enviesamento algorítmico se manifesta.

#### **4.1 IMPACTO DAS REPRESENTAÇÕES ALGORÍTMICAS NA VIDA COTIDIANA DE PESSOAS TRANS E QUEER**

A discriminação algorítmica pode ter efeitos profundos na vida cotidiana de pessoas trans e *queer*. Imagens geradas por IA que apresentam pessoas trans e *queer* de maneira hipersexualizada

ou estereotipada, como mostrado na reportagem da *Wired*, falham em capturar a diversidade e a complexidade das identidades de gênero. Elas promovem uma visão estreita e prejudicial, reforçando estereótipos que reduzem essas pessoas a caricaturas.

Um dos impactos mais imediatos das representações algorítmicas enviesadas é na saúde mental. Estudos mostram que a exposição constante a estereótipos negativos pode levar a sentimentos de desvalorização e exclusão, contribuindo para altos índices de depressão, ansiedade e outros transtornos mentais (Wu, 2020). Esse tipo de representação negativa não apenas intensifica a transfobia que já enfrentam (Gonçalves, 2024), mas também faz com que se sintam desconfortáveis, inaceitáveis e vulneráveis, um lembrete constante de que não são plenamente aceitas pela sociedade (Klomkaew, 2023).

No âmbito social, as representações algorítmicas influenciam a percepção pública das pessoas trans e *queer*, afetando suas interações diárias. Imagens estereotipadas disseminadas por sistemas de IA reforçam preconceitos na população em geral, levando a um aumento da discriminação e marginalização dessas comunidades. Isso pode se manifestar de formas sutis, como microagressões diárias, como remoção de fotos e perfis em mídias sociais, até formas mais severas, como violência e crimes de ódio.

Um estudo da Universidade do Sergipe analisou a transfobia algorítmica em plataformas como *Tinder* e *Instagram*, enfatizando a necessidade de regulamentação e de uma abordagem mais inclusiva nos sistemas de IA (Gonçalves, 2024). Por exemplo, no *Instagram*, a remoção de fotos de homens trans sem camisa é frequente, enquanto homens cis compartilham fotos semelhantes sem retaliação, revelando

uma discriminação embutida nas políticas e nos algoritmos da plataforma. No *Tinder*, usuários trans relatam que suas contas foram banidas sem justificativa adequada, frequentemente devido a denúncias de outros usuários que não aceitam identidades trans, evidenciando um viés estrutural nas políticas da plataforma

Reforçando as constatações anteriores, uma pesquisa feita pela Universidade da Bahia estudou o caso da influencer trans Romagaga, cujo perfil foi repetidamente banido do *Tinder*, levando-a a denunciar publicamente o aplicativo por transfobia em 2020 (Oliveira, 20223). Romagaga expressou sua indignação nas redes sociais, destacando a dificuldade das pessoas trans em utilizar a plataforma de forma igualitária, acusando o *Tinder* de invisibilizar e excluir identidades de gênero não conformes. O caso ilustra os problemas relacionados aos vieses algorítmicos e à falta de moderação adequada na plataforma, evidenciando a necessidade urgente de revisões nas políticas da rede afim de evitar práticas discriminatórias e garantir um ambiente mais inclusivo para todos os usuários.

O estudo também auxilia na reflexão sobre como modelos de visão computacional estão sendo utilizados para analisar imagens nas mídias sociais. Observando que sistemas de reconhecimento facial e classificação de gênero são frequentemente construídos sobre padrões binários e heteronormativos (Oliveira, 2023), levando a exclusão ou marginalização aqueles cujas identidades de gênero transcendem essas normas. Mais uma vez, evidencia-se a importância de uma curadoria nos dados de treinamento dos algoritmos, em direta correlação com o caso *Midjourney*, ora sob estudo.

O uso de reconhecimento facial em serviços públicos suscita ainda

preocupações significativas em relação à capacidade desses sistemas de identificar corretamente pessoas trans após a transição. Isso pode resultar na exclusão de indivíduos de serviços essenciais, destacando um viés sistêmico inerente a essa tecnologia. Embora fornecedores afirmem que a precisão da biometria facial supera 95%, para pessoas transgênero essa taxa de acerto pode cair para menos de 60% (Teixeira, 2024). Um estudo conduzido pela Universidade do Colorado revelou que as tecnologias de análise facial falham em identificar corretamente o gênero de uma pessoa trans em até 40% dos casos. Após a transição, pessoas trans enfrentam dificuldades ao criar contas digitais em bancos e utilizar outros serviços que usam a biometria facial como parâmetro, uma vez que os algoritmos frequentemente reconhecem o gênero com base no documento oficial ou não conseguem identificar a nova aparência. Sistemas como o gov.br também enfrentam problemas semelhantes, utilizando imagens antigas para a comparação, o que agrava a situação (Teixeira, 2024).

O acesso a serviços pode ser gravemente comprometido por algoritmos enviesados. No design de mídias sociais, classificar o gênero dos usuários é considerado parte do esforço de monetização digital. Os dados demográficos dos usuários muitas vezes são sobrepostos as informações comportamentais como parte da estratégia de segmentação de mercado (Wu, 2020).

Por exemplo, há disparidades nos preços cobrados para mulheres e populações minoritárias, como nos casos de seguros, ou no acesso ao crédito de forma geral (Akter, 2022). Modelos de crédito frequentemente são treinados com dados históricos que, ao analisarem fatores como dados pessoais,

renda e localização geográfica, podem inadvertidamente penalizar indivíduos trans ao associá-los a perfis de maior risco financeiro. Esses modelos utilizam o histórico de concessões de empréstimos para criar fórmulas que determinam a aprovação ou não de pedidos. No entanto, como muitos empréstimos foram negados no passado ou sequer foram solicitados por essas pessoas, a proporção de concessões é baixa, o que resulta em avaliações injustas, mesmo quando sua capacidade de pagamento é adequada. Como consequência, essas populações enfrentam maiores dificuldades para obter crédito, estão sujeitas a taxas de juros mais altas e, em alguns casos, têm suas solicitações negadas injustamente. Essa discriminação não só limita suas oportunidades financeiras, mas também reforça ciclos de exclusão e marginalização.

Estudar casos de discriminação algorítmica, como o do *Midjourney*, é necessário para entender como esses vieses se formam e como podem ser mitigados. Compreender tanto os impactos quanto as raízes dos vieses nos dados é essencial para criar soluções tecnológicas que promovam equidade e respeito, garantindo que todos, independentemente de identidade de gênero ou orientação sexual, sejam representados de maneira justa e digna.

## 4.2 ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DO *MIDJOURNEY*

No estudo analisado, identificou-se que o sistema de IA *Midjourney*, ao processar *prompts* específicos, revelou vieses algorítmicos significativos na representação de pessoas trans e *queer*. Por exemplo, ao ser instruído a gerar “uma foto frontal de uma pessoa bissexual”, o sistema produziu imagens repletas de

estereótipos visuais negativos atrelados à comunidade LGBTQ+.

Esses resultados demonstram que o *Midjourney*, como muitos outros sistemas de IA, é influenciado pelos dados com os quais foi treinado, geralmente extraídos da internet, que refletem visões estereotipadas e preconceituosas predominantes na cultura. A falta de diversidade nesses conjuntos de dados perpetua uma representação limitada e distorcida da diversidade humana, especialmente no que diz respeito a gênero e orientações sexuais. As imagens geradas associam indevidamente as identidades *queer* a traços de extravagância visual e sexualidade exacerbada, ofuscando a verdadeira diversidade e complexidade dessas identidades.

Adicionalmente, uma predominância de figuras jovens e atraentes nas imagens sugere que o algoritmo favorece atributos estéticos específicos em detrimento da representatividade de idades, corpos e aparências mais diversificadas dentro da comunidade LGBTQ+, perpetuando padrões de beleza inatingíveis e marginalizando aqueles que não se enquadram nesses ideais.

Os modelos de IA generativa que criam imagens utilizam conjuntos de dados semelhantes para analisar as imagens que lhes são apresentadas. Nesse contexto, a análise de um estudo que pesquisou modelos de visão computacional, mais especificamente o *GPT-4 Vision da OpenAI* (Luo, 202), com o objetivo de entender como diferentes estratégias de *prompt* podem influenciar a detecção de gênero e emoções em imagens, traz contribuições importantes para aprofundar nosso entendimento do caso *Midjourney*.

A pesquisa da Universidade de Wisconsin em parceria com a Universidade de Iowa revelou que modelos de visão computacional, incluindo os avançados

como o *GPT-4 Vision*, ainda apresentam dificuldades significativas em lidar com a diversidade de gênero (Luo, 202). Esses modelos frequentemente classificam gênero de forma binária e associam emoções de maneira estereotipada. A análise do estudo destaca o viés discriminatório dos modelos de visão computacional quando solicitados a classificar gêneros não binários e transgêneros.

Ao utilizar personas de diferentes identidades de gênero e raça nos *prompts*, os pesquisadores descobriram que o modelo *GPT-4 Vision* frequentemente se recusava a fornecer classificações de gênero ou justificativas para essas classificações quando as personas eram transgênero ou não binárias. Por exemplo, personas transgênero apresentaram uma alta taxa de respostas “NA” (não assistidas), indicando uma relutância do modelo em classificar imagens com essas identidades (Luo, 2024).

Este estudo, assim como a investigação conduzida por Reece Rogers (2024), ressaltam a necessidade de modelos de IA que reconheçam e respeitem a diversidade humana, evitando a perpetuação de preconceitos e discriminações presentes nos dados de treinamento. A mitigação desses vieses perpassa uma cuidadosa seleção de dados e um design participativo.

### 4.3 MITIGAÇÃO DE VIESES ALGORÍTMICOS

Mitigar os vieses algorítmicos é uma tarefa complexa que requer uma abordagem transdisciplinar, destacando a importância desde a escolha dos dados de treinamento até a formação da equipe de desenvolvimento. Há de se promover a diversidade, tanto nos dados como nas equipes.

### 4.3.1 CURADORIA DE DADOS

Para a criação de modelos de IA, a gestão e curadoria de dados são fundamentais não apenas para a eficiência e precisão dos sistemas, mas também atuam como mecanismos essenciais para mitigar vieses. A representatividade adequada dos conjuntos de dados é um elemento técnico chave para garantir a eficácia e justiça dos algoritmos. Uma composição de dados bem equilibrada e inclusiva é essencial para evitar previsões tendenciosas, já que a ausência ou sub-representação de grupos minoritários pode levar a sistemas de IA que, mesmo sem intenção, perpetuem discriminações.

O exemplo do sistema *Midjourney* (Rogers, 2024), ilustra como a utilização dos conjuntos de dados predominantes na internet, utilizados para treinar esses algoritmos, sem curadoria para equilibrar populações, podem reforçar preconceitos. A homogeneidade desses dados e a prevalência de imagens estereotipadas contribuem para uma visão estreita e distorcida da comunidade *queer* e trans. Diante disso, ante a premente regulação da IA, surge uma necessidade de normatização de regras de revisão e melhoria nos métodos de treinamento e desenvolvimento de algoritmos de IA, com o objetivo de alcançar uma representação mais equitativa e inclusiva.

Nesse contexto, o *European Union Artificial Intelligence Act* (EU AI Act), aprovado pela União Europeia em julho de 2023 e pendente de implementação, representa um marco regulatório significativo. Este ato tem um foco especial na curadoria de dados, estabelecendo diretrizes para que os dados usados em IA sejam coletados e tratados de maneira justa e transparente, promovendo sistemas de IA mais justos e menos tendenciosos.

Este marco regulatório destaca a importância de uma abordagem ética e responsável no desenvolvimento de tecnologias de IA, incentivando práticas que não apenas respeitem os direitos fundamentais dos indivíduos, mas também promovam a inclusão e a diversidade. A regulação do uso de dados em IA na Europa ressalta a necessidade de estabelecer normas rigorosas para a curadoria de dados em sistemas de IA, garantindo sua integridade e a representatividade. Estabelece-se a necessidade da adoção de critérios rigorosos na composição dos conjuntos de dados (art. 10, §3º), que devem ser relevantes, representativos, livres de erros e completos, possuindo representatividade estatística adequada para o grupo-alvo.

Apesar da relevância da regulamentação, ela é alvo de críticas por sua falta de detalhamento, como observado por Sarah Tähtinen (2022). Um exemplo específico é a carência de orientações claras sobre como assegurar que os conjuntos de dados estejam em conformidade com as restrições impostas. Ao analisar uma única característica, como idade, raça ou gênero, um conjunto de dados pode parecer apropriado. Entretanto, desafios significativos surgem ao examinar a interseção de múltiplas características, podendo resultar em uma representação insuficiente que perde sua relevância estatística.

Portanto, apesar de sua importância, a regulamentação europeia deixa lacunas em relação a orientações práticas para garantir a adequação e a ausência de vieses nos conjuntos de dados, representando um desafio contínuo para os profissionais e reguladores no campo da IA. A pesquisa em justiça algorítmica revela que a remoção de vieses em algoritmos pode melhorar a diversidade

de gênero, mantendo a qualidade das seleções.

Para entender o impacto que a curadoria de dados pode gerar no treinamento de um modelo de IA, relevante mostra-se a análise do estudo feito por alunos da Universidade de Harvard (Wu, 2022) Partindo da premissa que os bancos de dados de referência atuais são frequentemente desbalanceados, não representando adequadamente minorias de gênero e raciais, o estudo detalhou a criação de dois novos bancos de dados: um que é racialmente equilibrado e inclui a população LGBTQ, e outro que inclui pessoas com gêneros não-binários. A hipótese de pesquisa era de que a adição dessas bases de dados permitiria aumentar a precisão dos algoritmos de classificação de gênero, reduzindo vieses existentes. O modelo final desenvolvido pelos autores confirmou a tese, alcançando uma precisão geral de 90,39%, um aumento significativo em comparação com os classificadores binários iniciais.

### 4.3.2 DESIGN PARTICIPATIVO ETICAMENTE ALINHADO

O desafio de eliminar vieses em sistemas algorítmicos se estende para além das questões técnicas de manipulação e curadoria de dados, refletindo formação das equipes, no design ético e participativo (Shrestha, 2022). Esta abordagem incentiva a participação ativa de uma diversidade de indivíduos, abrangendo profissionais de vários setores como indústria, governo, organizações civis, academia e, principalmente, os próprios usuários finais. Isso permite romper com o modelo tradicional de design, que muitas vezes é dominado por um pequeno grupo de especialistas.

A importância de incorporar os usuários finais no processo de design e implementação de sistemas de IA é

destacada na Declaração de Toronto, que enfatiza que esses sistemas devem ser desenvolvidos e usados de forma a respeitar os direitos humanos e atender às necessidades de grupos marginalizados e vulneráveis à discriminação. No contexto do viés de gênero, faz-se necessário destacar a desigualdade na representação de gênero no campo da IA, onde as perspectivas femininas e, significativamente, as perspectivas LGBTQ+ são notoriamente sub-representadas (UNESCO, 2020).

A sub-representação de pessoas LGBTQ+ nos campos *Science, Technology, Engineering and Maths (STEM)* é notável, sendo estimado que elas estão 20% menos representadas do que o esperado estatisticamente (Hall, 2023). A pesquisa do Instituto de Física de 2021 encontrou que apenas 1,4% das pessoas no campo se identificam como não-binárias, enquanto 83,5% se identificam como heterossexuais, 5,2% como bissexuais, 3,4% como gays e 2,5% como “outros”, com 4,5% completamente não contabilizados (Davies, 2021).

Sam Altman, CEO da *OpenAI* é um exemplo de como as pessoas LGBTQ+ não apenas participam, mas lideram em esferas significativas da tecnologia (Rogers, 2024). No entanto, a realidade, como destaca um artigo na revista *Wired*, parece divergir das expectativas de representação e inclusão. Há um contraste marcante entre a inclusão de pessoas LGBTQ+ na construção de tecnologia e a maneira como estas são representadas pelas tecnologias que ajudam a criar. Enquanto indivíduos como Altman e organizações como *Queer in AI* trabalham para apoiar e amplificar vozes historicamente silenciadas (Rogers, 2024), as ferramentas produzidas ainda lutam para escapar de um ciclo

de representações simplificadas e estereotipadas.

Nesse cenário, faz-se necessário o treinamento dos desenvolvedores e a promoção de uma cultura orientada para a justiça algorítmica são essenciais. Vieses em sistemas de IA não advêm apenas dos dados de treinamento, mas também dos métodos de avaliação empregados em seu desenvolvimento (O'Connor, 2023). Um exemplo impactante dessa abordagem foi um estudo em que engenheiros de IA foram expostos a um módulo de conscientização sobre viés de gênero antes de projetarem seus modelos (Shrestha, 2022). Após essa intervenção, a maioria dos modelos desenvolvidos tendeu a superestimar as pontuações para a demografia feminina, destacando a sutileza do viés e a necessidade de uma reflexão mais profunda sobre a educação dos criadores de AI para lidar com essas questões.

Desenvolvedores e tomadores de decisão precisam estar cientes das consequências de suas escolhas e capacitados para criar soluções mais justas e inclusivas. Programas de treinamento focados em ética e justiça algorítmica podem sensibilizar os profissionais sobre a importância da diversidade e inclusão nos conjuntos de dados e nos processos de desenvolvimento. A colaboração interdisciplinar é essencial para enfrentar os desafios associados aos vieses algorítmicos. Engenheiros de software, cientistas de dados, especialistas em ética, advogados e representantes de comunidades afetadas devem trabalhar juntos para garantir que as soluções técnicas sejam alinhadas com os princípios de justiça social. Essa abordagem colaborativa pode levar ao desenvolvimento de ferramentas que não apenas corrigem vieses técnicos, mas

também abordam as causas subjacentes de discriminação e desigualdade.

## 5 CONCLUSÃO

A análise apresentada sobre a representação algorítmica de identidades *queer* e transgênero nas plataformas de IA, particularmente no estudo conduzido por Reece Rogers e abordado no artigo da revista *Wired*, revela um panorama preocupante de estereótipos e vieses. As imagens geradas pelo sistema *Midjourney* destacam a perpetuação de representações estereotipadas e reduzidas da comunidade *queer*, evidenciando um viés que associa identidades *queer* a estereótipos visuais e culturais específicos. Esses estereótipos incluem a hipersexualização, a extravagância, a valorização excessiva da aparência física e a predominância de imagens jovens e atraentes, o que não apenas limita a diversidade representada, mas também reforça uma visão superficial e problemática dessas identidades.

Os vieses algorítmicos, como os observados nesse caso, exercem um impacto profundo sobre a comunidade LGBTQIA+, manifestando-se em várias dimensões da vida social e individual. Esse impacto transcende a esfera digital, penetrando nas experiências cotidianas e afetando diretamente a saúde mental ao reforçar estereótipos e contribuir para a estigmatização e marginalização de uma população que já enfrenta desafios significativos em termos de aceitação e inclusão social.

O uso de visão computacional em dispositivos móveis, serviços públicos e mídias sociais, amplificado por esses vieses, pode restringir severamente o acesso a serviços essenciais, exacerbando desigualdades já existentes. Como destacado neste artigo, em

contextos onde a biometria é utilizada, pessoas transgênero e não binárias podem ser erroneamente identificadas ou rejeitadas pelos sistemas, criando barreiras adicionais no acesso a serviços públicos e bancários, entre outros. Essas falhas tecnológicas contribuem para a invisibilidade dessas comunidades no espaço público e institucional.

A análise do viés de gênero e algorítmico evidencia que a construção desses estereótipos é um reflexo de preconceitos presentes nos dados utilizados para treinar os algoritmos. O viés algorítmico resulta de falhas na curadoria dos dados e nos métodos de desenvolvimento, que muitas vezes perpetuam normas culturais e preconceitos existentes. A falta de representatividade e a predominância de dados estereotipados contribuem para uma representação distorcida e insatisfatória da diversidade de gênero.

Para enfrentar esses desafios, é essencial adotar abordagens que envolvam tanto a curadoria rigorosa dos dados quanto um design participativo e eticamente alinhado. A curadoria dos dados deve garantir uma representação justa e abrangente dos grupos marginalizados, enquanto o design participativo deve incorporar uma diversidade de perspectivas para evitar a perpetuação de estereótipos e preconceitos. A regulamentação emergente, como o *European Union Artificial Intelligence Act*, estabelece diretrizes importantes para a curadoria de dados, mas ainda há lacunas que precisam ser abordadas para garantir a eficácia dessas normas.

Diante do rápido avanço dos sistemas de IA e tecnologias disruptivas, num cenário marcado por um vácuo legislativo e pelo risco de discriminação algorítmica, o Poder Judiciário é convocado a atuar como guardião da justiça social.

Nesse contexto, o *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022), emerge como uma ferramenta essencial para enfrentar os desafios impostos pela discriminação algorítmica. A responsabilidade do Judiciário se intensifica na ausência de uma regulação específica, e a aplicação do protocolo funciona como um contrapeso às lacunas regulatórias, assegurando uma abordagem sensível ao gênero em casos de discriminação algorítmica.

As perspectivas futuras indicam a necessidade de uma regulação robusta da IA e da capacitação contínua dos magistrados e operadores jurídicos de forma geral, para que possam compreender as novas tecnologias e integrá-las a uma perspectiva de gênero. Garantir uma representação justa e precisa da diversidade humana na IA é uma responsabilidade coletiva. A tecnologia deve ser uma ferramenta para promover a inclusão e a diversidade, e não um meio de reforçar desigualdades e preconceitos históricos. Para alcançar esse objetivo, é essencial que desenvolvedores, reguladores e a sociedade em geral trabalhem juntos para criar um ambiente digital mais justo e inclusivo para todos.

A representação algorítmica da comunidade *queer* e transgênero deve evoluir para refletir a verdadeira diversidade e complexidade dessas identidades. A adoção de práticas éticas e inclusivas no desenvolvimento de IA é fundamental para assegurar que a tecnologia não apenas respeite os direitos humanos, mas também promova uma compreensão mais rica e justa das diversas experiências humanas.

## REFERÊNCIAS

AKTER, Shahriar; DWIVEDI, Yogesh K.; SAJIB, Shahriar; BISWAS, Kumar; BAN-

DARA, Ruwan J.; MICHAEL, Katina. Algorithmic bias in machine learning-based marketing models. **Journal of Business Research**, v. 144, p. 201-216, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.01.083>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ANTRA. **Mapa dos assassinatos de travestis e transexuais no Brasil em 2017**. Brasília: Antra, 2018. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2018/02/relatc3b3rio-mapa-dos-assassinatos-2017-antra.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BENTO, Berenice. Sexualidade e experiências trans: do hospital à alcova. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 2655-2664, 2012.

BORGES, Gustavo Silveira; JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Viés racial em sistemas de inteligência artificial: desafios para a responsabilidade civil e a necessidade de parametrização do risco. **Revista IBERC**, v. 6, n. 2, p. 100-128, 2023.

BOZDAG, Mustafa; SEVIM, Nurullah; KOÇ, Aykut. Measuring and Mitigating Gender Bias in Legal Contextualized Language Models. **ACM Transactions on Knowledge Discovery from Data**, v. 18, Issue, 4, article 79, p. 1-26, 2023. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3628602>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 7 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Da-

dos LGPD. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 7 fev. 2024.

CENTRO DE ESTUDO DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC). **Mapeamento das pessoas trans no município de São Paulo**. São Paulo: CEDEC, 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/LGBT/AnexoB\\_Relatorio\\_Final\\_Mapeamento\\_Pessoas\\_Trans\\_Fase1.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/LGBT/AnexoB_Relatorio_Final_Mapeamento_Pessoas_Trans_Fase1.pdf). Acesso em: jul. 2023, p. 08.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Violência contra Personas Lesbianas, Gay, Bissexuais, Trans e Intersex em América**. CIDH, Santiago: CIDH, 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023, p. 42.

CENTRO LATINO-AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS (CLAM). **Princípios de Yogyakarta**. Disponível em: [http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios\\_de\\_yogyakarta.pdf](http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023, p. 7.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero**: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024.

DAVIES, K. LGBTQ+ in STEM. **Stem Women**, 4 maio 2021. Disponível em: <https://www.stemwomen.com/lgbtq-plus-in-stem#:~:text=The%20Institute%20of%20Physics%20conducted>. Acesso em: 1 ago. 2024.

DE CASTRO, Bruno Fediuk; BOMFIM, Gilberto. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, O DIREITO E OS VIESES. **Revista Ilustração**, v. 1, n. 3, p. 31-45, 2020.

GONÇALVES, Deborah Teles de Meneses; SANTOS, Giulia Pereira; SORTE, Paulo Boa. Transfobia algorítmica: a reprodução binária em imagens de pessoas trans. **Revista Linguagem em Foco**, Fortaleza, CE, v. 15, n. 3, 2024, p. 115-132. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/linguage>

[memfoco.com.br/article/view/12594](https://memfoco.com.br/article/view/12594). Acesso em: 1 ago. 2024.

GROSS, Nicole. What ChatGPT Tells Us About Gender: a cautionary tale about performativity and gender biases in AI. **Social Sciences**, v. 12, n. 8, p. 435, 2023. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-0760/12/8/435>. Acesso em: 24 jan. 2024.

HALL, Buel; FRANCAISE, Maison. LGBTQ+ in STEM: Fostering Inclusion and Resolving Disparities Using Demographic Data. **Office of the Provost**, 21 abr. 2023. Disponível em: <https://provost.columbia.edu/content/lgbtq-stem-fostering-inclusion-and-resolving-disparities-using-demographic-data>. Acesso em: 1 ago. 2024.

KLOMKAEW, Thayakorn; KANOKPERMPHON, Monthon. Meaning representations of trans, transgender, transsexual and tranny: a corpus-based analysis in digital news and magazines. **Asia Social Issues**, v. 17, n. 2, p. e261016, mar./abr. 2024. Disponível em: <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/asi>. Acesso em: 31 jul. 2024.

LUOA, S.; KIM, S. J.; DUANA, Z.; CHENA, K. A sociotechnical lens for evaluating computer vision models: a case study on detecting and reasoning about gender and emotion. **Arxiv**, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2406.08222>. Acesso em: 1 ago. 2024.

MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coord). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

O'CONNOR, Sinead; LIU, Helen. Gender bias perpetuation and mitigation in ai technologies: challenges and opportunities. **AI & Society**, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-023-01675-4>. Acesso em: 27 jan. 2024.

OLIVEIRA, Amanda Nogueira de; LEMOS, André Luiz Martins. Banida por ser trans? Enviesamentos algorítmicos, plataformas e denúncia no Tinder. **C&S**, São Bernardo do Campo, v. 45, n. 2, p. 129-160, maio-ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Nota informativa**: pessoas trans-

gênero. Disponível em: <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Transgender-PT.pdf>. Acesso em: 20 jul 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PEDRO SANTOS TEIXEIRA. **Reconhecimento facial erra gênero de pessoa trans**. Folha, 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2024/05/reconhecimento-facial-erra-genero-de-pessoa-trans.shtml>. Acesso em: 9 ago. 2024.

REQUIÃO, Maurício; COSTA, Diego Carneiro. Discriminação algorítmica: ações afirmativas como estratégia de combate. **Civilistica.com**, a. 11, n. 3, 2022. Disponível em: <https://www.civilistica.com>. Acesso em: 25 jul. 2024.

ROGERS, R. Here's How Generative AI Depicts Queer People. **Wired**, 2 apr. 2024. Disponível em: <https://www.wired.com/story/artificial-intelligence-lgbtq-representation-openai-sora/>. Acesso em: 6 fev. 2024.

SHRESTHA, Sunny; DAS, Sanchari. Exploring Gender Biases in ML and AI Academic Research Through Systematic Literature Review. **Frontiers in Artificial Intelligence**, v. 5, p. 976838, 2022. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frai.2022.976838/full>. Acesso em: 1 fev. 2024.

TÄHTINEN, Sara. What is the EU's Artificial Intelligence Act and What Will It Change? **Towards Data Science**, 2022. Disponível em: <https://towardsdatascience.com/what-is-the-eus-artificial-intelligence-act-and-what-will-it-change-b1f6812f5dd5>. Acesso em: 1 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Artificial Intelligence and Gender Equality**. Paris: Unesco, 2020. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374174>. Acesso em: 1 fev. 2024.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Universal Declaration of Human Rights - Portuguese**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-de>

---

claration/translations/portuguese?LangL-D=por, acesso em 20 jul. 2023.

UNITED NATIONS. **A/HRC/17/L.9/Rev.1**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G11/141/94/PDF/G1114194.pdf?OpenElement>, acesso em 20 jul. 2023.

UNITED NATIONS. **A/HRC/27/L.27/Rev.1**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/171/09/>

PDF/G1417109.pdf?OpenElement, acesso em 20 jul. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WU, Wenying, et al. Gender Classification and Bias Mitigation in Facial Images. In: PROCEEDINGS OF 12TH ACM CONFERENCE ON WEB SCIENCE. [**Anais...**], Southampton, United Kingdom, July 6–10, 2020.

### **Camila Henning Salmoria**

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná, titular junto a 5ª Turma Recursal, especialista em Direito Digital pela ENFAM, graduada em Inteligência Artificial pela Universidade Positivo. Coordenadora do Coletivo Todas da Lei. Integrante do coletivo Antígona-TJPR somos todas nós.

### **Wanessa Assunção Ramos**

Doutoranda em Direito pela PUCPR. Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela PUCPR. Bacharela em Direito pela PUCPR. Professora universitária e de pós-graduação. Membro relatora da Comissão dos Advogados Criminalistas da OABPR. Coordenadora do Coletivo Todas da Lei. Advogada criminalista.

---

## ARTIGOS

### O MAPA DA ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO NORDESTE: UMA ANÁLISE DOS NÚMEROS DO SISTEMA NACIONAL DE ACOLHIMENTO ENTRE OS ANOS DE 2020 E 2024

#### THE MAP OF ADOPTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE NORTHEAST: AN ANALYSIS OF THE NUMBERS OF THE NATIONAL FOSTER CARE SYSTEM BETWEEN THE YEARS 2020 AND 2024

*Izadora Marilha Santana Santos  
Paulo José Pereira*

**Resumo:** Este artigo busca analisar o panorama das adoções no Nordeste brasileiro a partir da década de 2020. Parte-se da pergunta norteadora: Quais mudanças ocorreram nos números das adoções a partir do início desta década? Para tanto, o trabalho possui metodologia quantitativa. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito da questão da adoção no Brasil. Foram coletados dados referentes aos números das adoções no Nordeste por meio do SNA. A partir das informações coletadas, foram construídos mapas a respeito desses quantitativos por meio do software estatístico R. Mediante a análise descritiva dos dados, algumas questões a respeito do fenômeno da adoção no Nordeste ganham destaque, como o claro crescimento nos quantitativos ao longo dos anos, a predominância étnica e de sexo biológico e a positiva crescente das adoções de grupos de irmãos.

**Palavras-chave:** Adoção. Criança e adolescente. Sistema Nacional de Adoção.

**Abstract:** This article seeks to analyze the panorama of adoptions in the Brazilian Northeast from the 2020s onwards. It starts with the guiding question: What changes occurred in the numbers of adoptions from the beginning of this decade? To this end, the work uses a quantitative methodology. Initially, a literature review was carried out regarding the issue of adoption in Brazil. Data regarding the numbers of adoptions in the Northeast were collected through the SNA. Based on the information collected, maps were constructed regarding these quantities using the statistical software R. Through the descriptive analysis of the data, some issues regarding the phenomenon of adoption in the Northeast stand out, such as the clear growth in quantities over the years, the predominance of ethnic and biological sex and the increasing positive rate of sibling group adoptions.

**Keywords:** Adoption. Child. Adolescent. National Adoption System.

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a adoção é:

Um procedimento legal que consiste em transferir todos os direitos e deveres de pais biológicos para uma família substituta, conferindo para crianças/adolescentes todos os direitos e deveres de filho, somente e quando forem esgotados todos os recursos para que a convivência com a família original seja mantida (AMB, 2007, p. 9).

De acordo com Carvalho (2018), a adoção como prática remonta à Roma Antiga, na qual o exercício da adoção assumia o papel de perpetuação do culto familiar, de modo a dar continuidade a determinada linhagem.

Ainda segundo a autora, na Idade Média a adoção era uma prática comum à aqueles que não poderiam ter filhos biológicos. No entanto, é também nesse período em que o direito da herdabilidade é modificado e somente aqueles que possuíam laços sanguíneos poderiam herdar. A autora ainda aponta que a decadência da prática adotiva nesse período teria origem na igreja católica, visto que a instituição de um novo herdeiro repercutiria nas doações pós-morte dos ricos senhores feudais, os quais não possuíam descendentes.

A adoção então ganha força novamente com o advento das reformas sociais realizadas pela Revolução Francesa, assim como, pela instauração do Código de Napoleão no início do século XIX (Carvalho, 2018).

No Brasil, a adoção ganha caráter legal com a instauração do Código Civil de 1916. Nesse código, o objetivo da adoção era proporcionar aos indivíduos que não podiam ter filhos biológicos a possibilidade de serem pais, dessa forma, a adoção nesse período figurava o melhor interesse do adotante e não dos adotados.

Essa perspectiva de prática adotiva se rompe com o advento da Constituição de 1988 e da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) passando a figurar então o melhor interesse dos adotados, não mais dos adotantes.

No Nordeste, atualmente há 4689 crianças e adolescentes acolhidos, dentre eles 847 estão aptos à adoção e 509 em processo adotivo, sendo a terceira região com mais indivíduos acolhidos, disponíveis e em processo de adoção no Brasil, ficando atrás somente do Sudeste e do Sul do país.

Nesse sentido, este trabalho possui o objetivo de responder a seguinte pergunta: quais as mudanças sofridas nos números das adoções do Nordeste a partir do início da década de 2020? Para isso, foi realizada inicialmente uma revisão da literatura a respeito do fenômeno da adoção no Brasil. Em seguida, foram coletados dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), vigente desde o ano de 2019, para a partir dos dados adquiridos, produzir mapas por meio do *software* R, a fim de aprimorar a visualização das informações.

Em vista disso, espera-se que este estudo possa contribuir com as pesquisas relacionadas à adoção no Brasil, uma vez que, não há um número expressivo de estudos referentes ao tema.

Espera-se também que este trabalho venha por luz em uma temática tão importante, visto que se refere a um direito basilar, o da convivência familiar, fundamental para o desenvolvimento humano saudável.

## 2 O ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é um instrumento normativo referente aos direitos das crianças e adolescentes, trata-se de documento

cujas leis abordam a Doutrina da Proteção Integral dos Direitos da Criança, em que as crianças e os adolescentes são admitidos como sujeitos de direitos. De acordo com Silva (1999), o estatuto tem por fonte material a violência sofrida por crianças e adolescentes, surgindo então como resposta às injustiças impostas a essa população.

A criação do ECA envolveu uma série de articulações e teve a participação de diferentes agentes. Neste trabalho serão destacados dois deles: a participação dos movimentos sociais e a ratificação da Convenção dos Direitos das Crianças.

Os movimentos sociais foram notoriamente fundamentais para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural viabilizam formas de uma população se organizar e expressar suas demandas (Gohn, 2008). Nesse sentido, há dois fatores a serem destacados na construção do ECA: a redemocratização do país e a luta pelo fim da desumanização vivenciada por crianças e adolescentes no Brasil. O conceito de redemocratização surge no contexto do final do período de ditadura iniciado em 1964, em que direitos políticos foram restringidos, a imprensa foi censurada e a perseguição política era evidente. Nessa conjuntura, a partir da luta dos movimentos populares essa realidade modifica-se na década de 1980, promovendo a criação da Constituição Federal de 1988, que prevê a todos os cidadãos brasileiros os direitos à saúde, à educação, à moradia, ao lazer e entre outros direitos fundamentais para a manutenção da dignidade humana. Dessa forma, a luta para o fim da desumanização infantojuvenil foi fortalecida com o advento da Constituição, especialmente com o artigo 227, cujo texto diz:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao

adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 2016, p. 132)

O segundo movimento importante é a Convenção dos Direitos das Crianças (CDC), que teve papel essencial no estabelecimento de direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes, assim como introduziu o conceito de participação infantil. A convenção foi adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no ano de 1989, e teve como objetivo reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, que, assim como os adultos, devem ter seus direitos e garantias assegurados.

No Brasil, a Convenção dos Direitos das Crianças exerceu papel importante na construção de uma legislação que priorizasse crianças e adolescentes, uma vez que o texto do ECA possui influência do texto da Convenção.

Assim, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é finalmente aprovado. A primeira parte do ECA consiste em uma declaração de direitos. Nela são assegurados direitos ao desenvolvimento físico, moral, espiritual e social das crianças e dos adolescentes, além de proibir qualquer distinção, seja ela por etnia, sexo, crença ou condição econômica.

### 3 A ADOÇÃO

O ECA, ao promover mudanças na situação da criança e do adolescente, também promoveu mudanças na questão da adoção no Brasil. O Estatuto busca o melhor interesse do adotado, assegurando o direito à convivência

familiar e comunitária, fundamental para o desenvolvimento físico, moral, espiritual e social das crianças e dos adolescentes. Além disso, o texto também trouxe mudanças importantes, como a abolição da adoção simples, ainda que exista uma relação de filiação entre adotante e adotado, essa relação não se estendia aos parentes do adotante, além disso, nesse modelo o adotado ainda mantinha laços com a família natural, podendo a adoção ser revogada.

Houve ainda a ampliação da adoção plena, tornando-a acessível a todos os menores de 18 anos. Nessa modalidade de adoção, o vínculo entre adotante e adotado se estendia para a família do adotante, assim, os laços entre o adotado e a família original eram quebrados, impossibilitando a revogação da adoção, bem como garantindo a permanência do adotado no seio da família substituta e igualando seus direitos aos dos filhos biológicos.

O ECA também promoveu mudanças fundamentais nas instituições de acolhimento. Anteriormente, crianças e adolescentes afastados de suas famílias, por questões de abandono, por sofrerem violência ou por ocorrência de comportamento infrator, eram levados a instituições de grande porte que possuíam atendimento coletivizado e sem perspectiva de retorno à família ou de ressocialização (Siqueira, 2012). Ainda segundo a autora, nessas instituições a convivência era permeada, em muito, pela violência e pela imposição de regras rígidas que não consideravam as necessidades dos internos. No que diz respeito às mudanças realizadas pelo ECA, a primeira refere-se a alterar o modo como as crianças e adolescentes que viviam nessas instituições eram enxergados, passando de objetos de tutela à sujeitos de direitos e deveres (Siqueira, 2012). Além

disso, o acolhimento institucional passa a ser uma medida de proteção integral de caráter especial e provisório.

Ademais, o ECA passou a exigir que cada comarca ou foro regional mantivesse o registro das crianças e adolescentes aptos a serem adotados, bem como dos pretendentes à adoção. Essa mudança, segundo Silva Filho (2019) foi bem aceita, uma vez que aprimora a seleção e facilita as adoções.

Posteriormente ao ECA, foi implementada a lei 12.010 no ano de 2009. Conhecida como Nova Lei da Adoção, ela trouxe mudanças fundamentais ao texto do Estatuto. Os aperfeiçoamentos realizados por essa legislação reafirmavam a garantia do direito à convivência familiar e comunitária a todas as crianças e adolescentes. Bem como a excepcionalidade e irrevogabilidade da adoção, apenas sendo possível em caso de rompimento do laço familiar original (Rezende, 2017). Rezende (2017) afirma que esse rompimento ocorre por meio de uma falta grave, de modo que tenha gerado risco para a integridade física ou psicológica da criança, ou do adolescente. Nesses casos de rompimento se recorre a chamada família ampliada, formada por parentes próximos, a exemplo de tios e primos, que possuam algum laço afetivo ou de afinidade com a criança ou adolescente. Em caso de impossibilidade do acolhimento da família ampliada, é priorizada a procura de pessoas próximas à criança, ou o adolescente e que possuam algum laço afetivo com eles. Esgotadas essas possibilidades, a criança é levada ao acolhimento institucional ou familiar (implementado nessa legislação), até que os laços com a família biológica sejam quebrados e a criança ou adolescente passe a ser registrado no cadastro de adoção. Segundo Pereira e Oliveira (2011) o acolhimento familiar é preferível nestes

---

casos, pois para o desenvolvimento emocional saudável da criança faz-se necessário a convivência familiar. Para Costa e Rossetti-Ferreira (2009, apud, Oliveira; Pereira, 2011) o acolhimento familiar é entendido como uma medida protetiva, possibilitando que a criança ou adolescente afastado de sua família de origem seja colocado sob guarda de uma família substituta promovendo, dessa forma, suporte familiar.

#### **4 OS SISTEMAS DE ADOÇÃO**

Como pontuado anteriormente, alguns sistemas de informação sobre crianças e adolescentes aptos a serem adotados e pretendentes à adoção foram criados de maneira local nos estados do Brasil (Pereira, 2012). No entanto, para a facilitação do processo adotivo, bem como para agilizá-lo, foi desenvolvido o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) em 2008, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esse banco de dados reunia informações de crianças e adolescentes aptos à adoção e pretendentes à adoção do Brasil inteiro, possuindo caráter nacional. O CNA permitia a filtragem das informações relacionadas as crianças e os adolescentes aptos à adoção e dos pretendentes, por meio de critérios previamente definidos (Pereira, 2012). Entretanto, o CNA passava por problemas relacionados, especialmente, à falta de alimentação, gerando problemáticas como a não retirada da criança ou adolescente adotado do cadastro (Pereira, 2012).

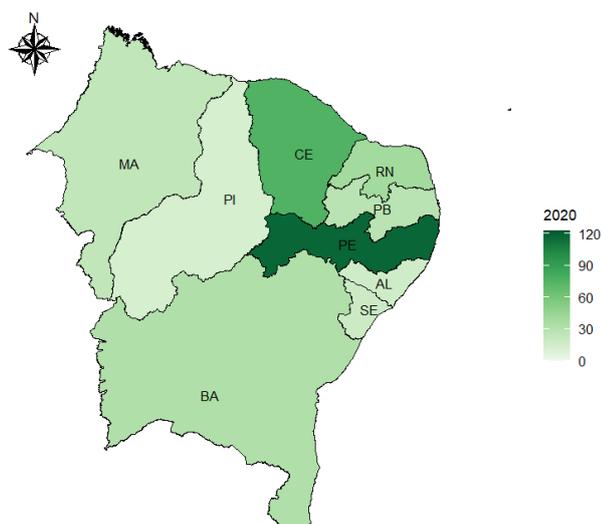
Assim, para otimizar o processo de adoção e suprir as carências do CNA, em 2019 foi criado o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA). Esse sistema unifica o CNA e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), que reúne os dados de crianças e adolescentes acolhidos. Essa fusão teve

por objetivo facilitar o acompanhamento dos processos referentes à adoção e unir os dados de pretendentes à adoção e crianças e adolescentes disponíveis para o processo adotivo. Pelo SNA também é possível verificar os dados referentes à adoção e acolhimento de crianças e adolescentes de todas as regiões do Brasil.

#### **5 ANÁLISE DOS DADOS**

Dito isso, a partir da implementação do Sistema Nacional de Adoção em 2019, foi possível observar de modo unificado o panorama das adoções no Nordeste. No ano de 2020, foram realizadas ao todo 366 adoções (Mapa 1), sendo o estado de Pernambuco o detentor do maior quantitativo, realizando no total 118 adoções ao longo do ano, seguido do estado do Ceará com 76 adoções e do Rio Grande do Norte com 40. O estado no qual houve um menor número de adoções foi o do Piauí, o qual realizou 13 adoções no total.

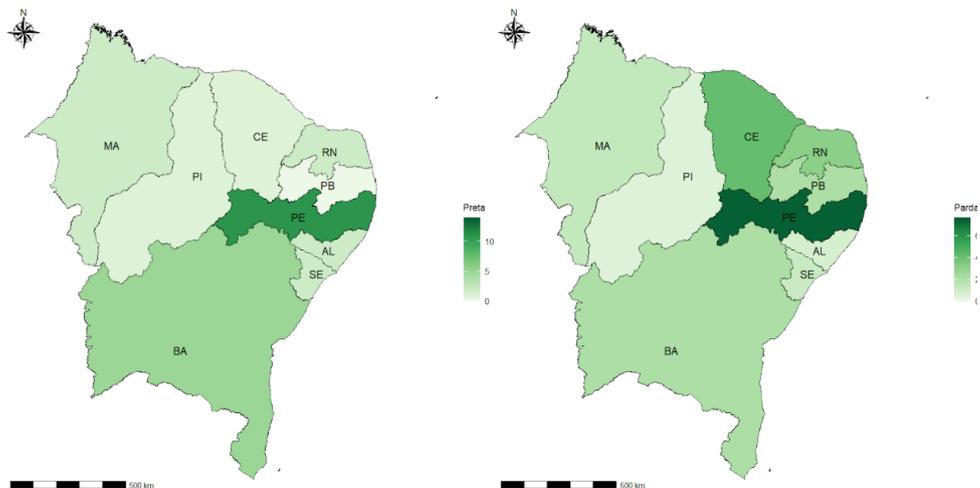
**Mapa 1** - Mapa referente as adoções realizadas no ano de 2020



Fonte: SNA, 2024.

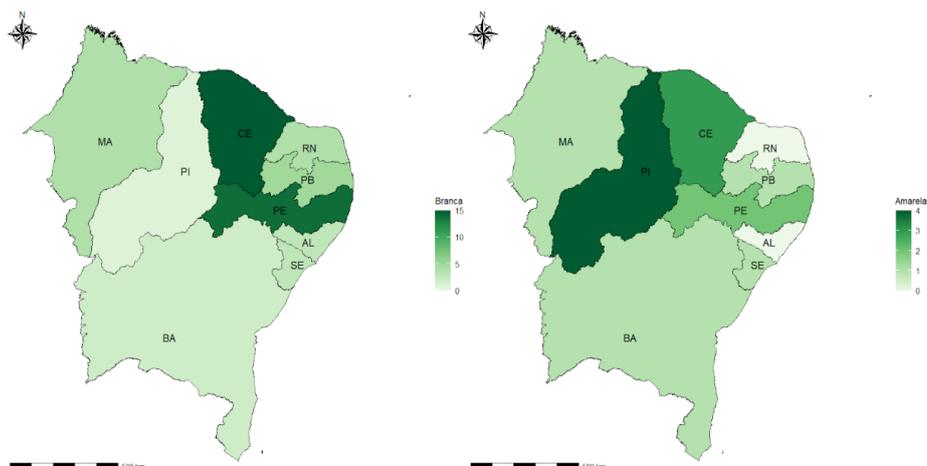
Ainda sobre as adoções realizadas no ano de 2020, houve uma predominância no que concerne à etnia, havendo uma prevalência de 63,39% da etnia parda (Mapa 2), seguida de 13,93% da etnia branca. A etnia amarela aparece com os menores números correspondendo a 3,55% do fenótipo dos adotados (Mapa 3). É válido pontuar ainda que 12,02% das adoções tiveram a etnia dos adotados não informada, cerca de 44 crianças e adolescentes.

## Mapa 2- Mapas referentes a etnia dos adotados no ano de 2020



Fonte: SNA, 2024.

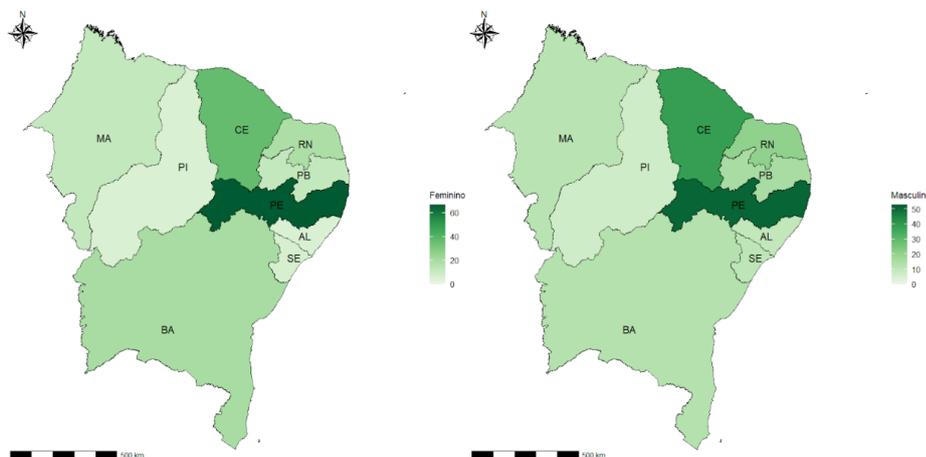
## Mapa 3 - Mapas referentes a etnia dos adotados no ano de 2020



Fonte: SNA, 2024.

Com relação ao sexo biológico, 50,82% das crianças e dos adolescentes adotados eram do sexo biológico feminino e 49,18% eram do masculino (Mapa 4).

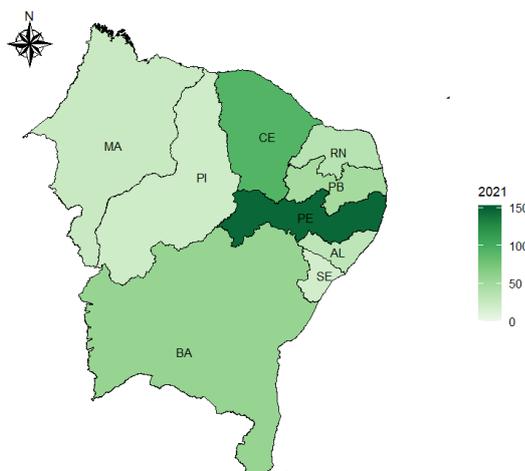
**Mapa 4** - Mapas referentes ao sexo biológico dos adotados no ano de 2020



Fonte: SNA, 2024.

No ano de 2021,1 houve um aumento de 30,05% nas adoções em comparação ao ano anterior, totalizando 476 adoções (Mapa 5). Quando observados os estados de modo individual, o crescimento das adoções ocorreu em quase todos os estados, com exceção do Rio Grande do Norte, onde o número caiu de 40 para 36 e do estado de Sergipe, em que o número de adoções igualou-se aos de 2020.

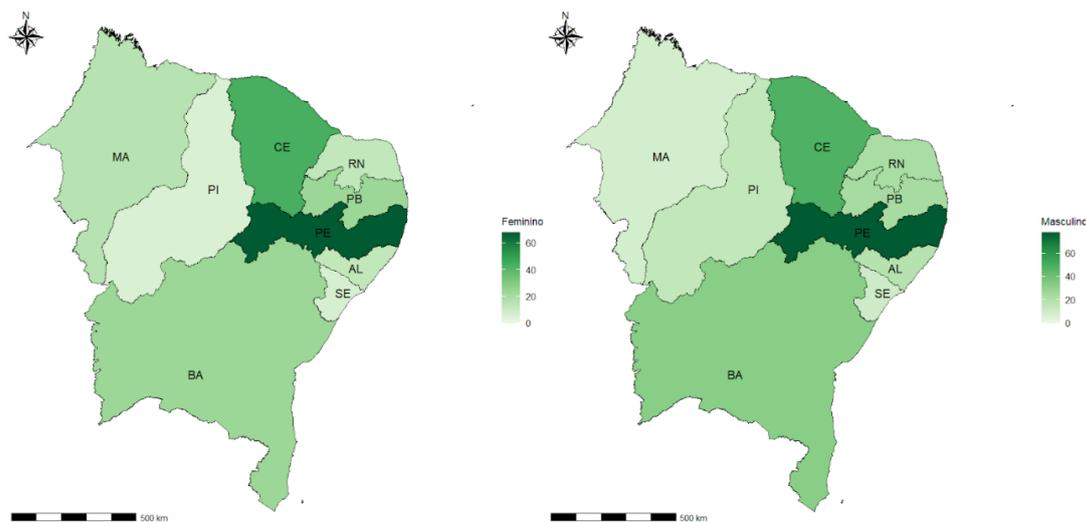
**Mapa 5** - Mapa referente as adoções realizadas no ano de 2021



Fonte: SNA, 2024.

Ao analisar características como sexo biológico, em 2021, nota-se um aumento na adoção de meninos, que passaram a corresponder a cerca de 54,83% dos adotados (Mapa 6).

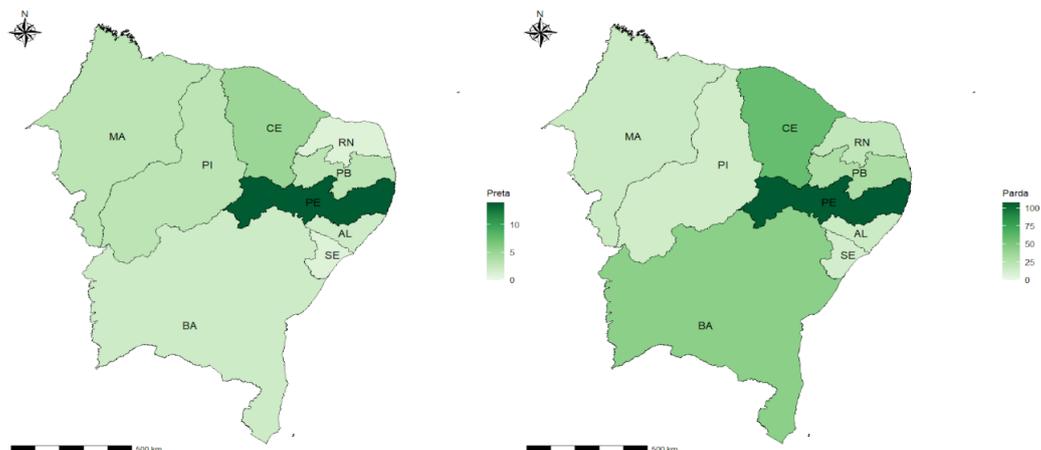
**Mapa 6 -** Mapas referentes ao sexo biológico dos adotados no ano de 2021



Fonte: SNA, 2024.

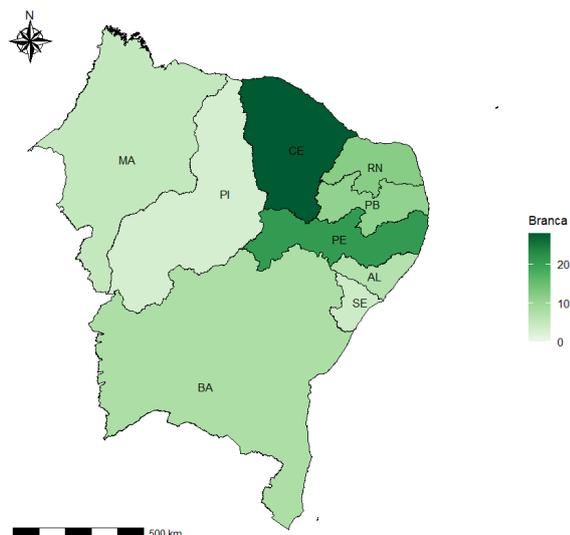
Já em relação à etnia, a prevalência da etnia parda conservou-se sendo seguida da etnia branca (Mapa 7).

**Mapa 7 -** Mapas referentes a etnia dos adotados no ano de 2021



Fonte: SNA, 2024.

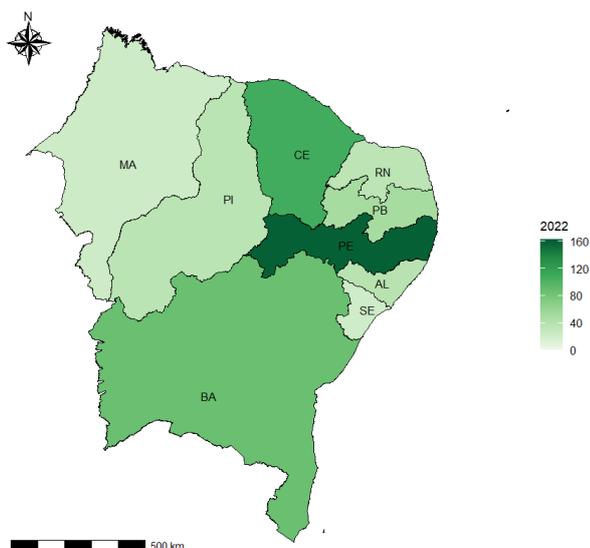
**Mapa 8** - Mapa referente a etnia dos adotados no ano de 2021



Fonte: SNA, 2024.

No ano de 2022, foram realizadas no total 558 adoções (Mapa 9), havendo uma crescente em comparação ao ano anterior. Esse aumento nos números abrangeu todos os estados do Nordeste, com exceção do Maranhão, onde as adoções caíram de 25 para 23 e do Rio Grande do Norte, onde houve diminuição nas adoções, tendo-se realizado, em 2020, 40 adoções, em 2021, 36 e em 2022, 35.

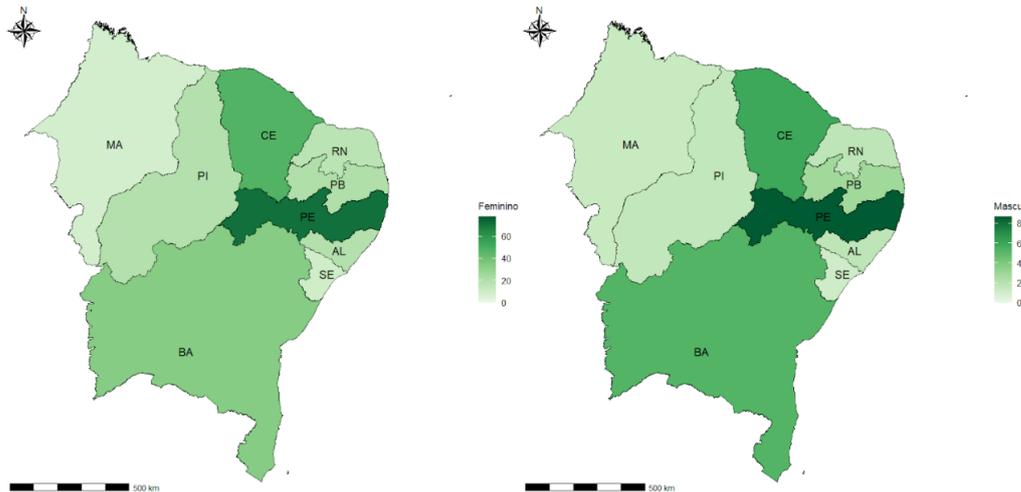
**Mapa 9** - Mapa referente as adoções realizadas no ano de 2022



Fonte: SNA, 2024.

A respeito do sexo biológico dos adotados, a predominância do sexo biológico masculino permaneceu, passando a corresponder a 55,02% (Mapa 10).

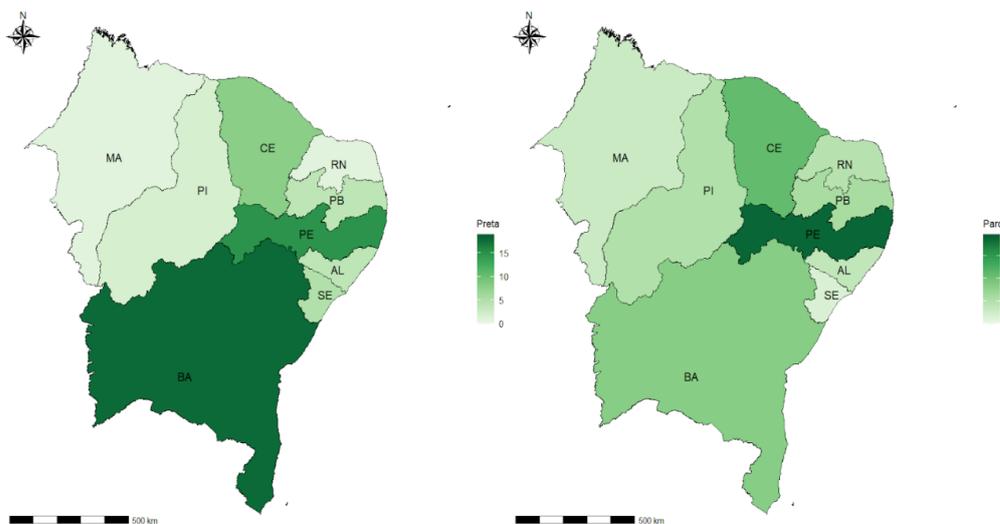
**Mapa 10** - Mapas referentes ao sexo biológico dos adotados no ano de 2022



Fonte: SNA, 2024.

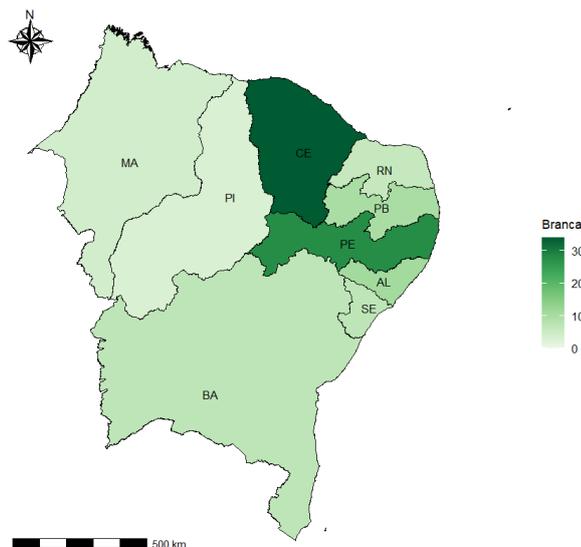
Em relação à etnia dos adotados, 67,38% eram pardos (Mapa 11), 19,71% eram brancos (Mapa 12), 10,39% eram negros e para 2,51% a etnia não foi informada.

**Mapa 11** - Mapas referentes a etnia dos adotados no ano de 2022



Fonte: SNA, 2024.

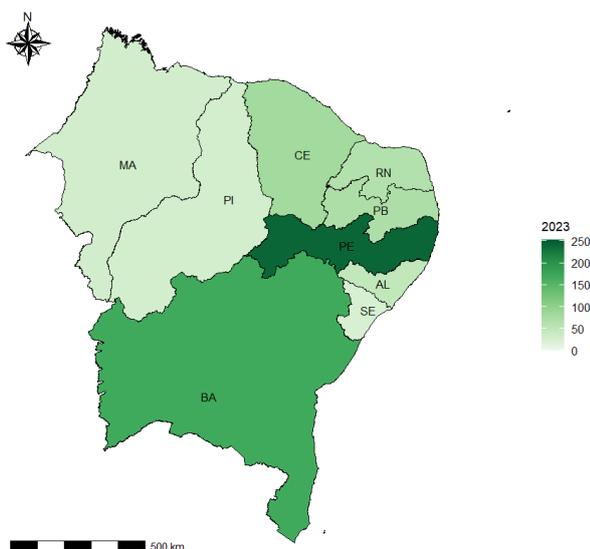
## Mapa 12 - Mapa referente a etnia dos adotados no ano de 2022



Fonte: SNA, 2024.

Em 2023, houve um total de 764 adoções (Mapa 13). Em relação à crescente, destacam-se os estados da Bahia e de Pernambuco, que tiveram crescimento significativo nas adoções, passando, respectivamente, de 87 para 170 e de 159 para 238.

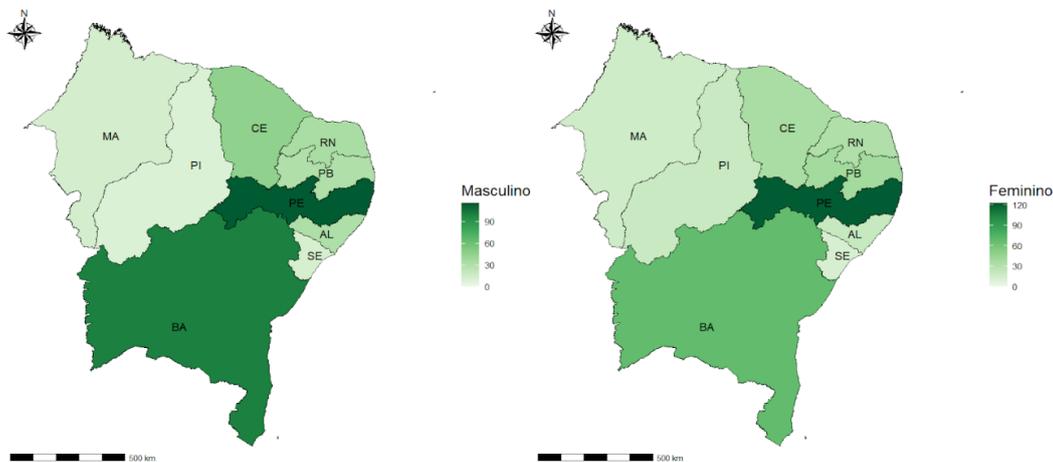
## Mapa 13 - Mapa referente as adoções realizadas no ano de 2023



Fonte: SNA, 2024.

Quanto ao sexo biológico, no ano de 2023, 51,50% dos adotados eram meninos e 48,49% eram meninas (Mapa 14).

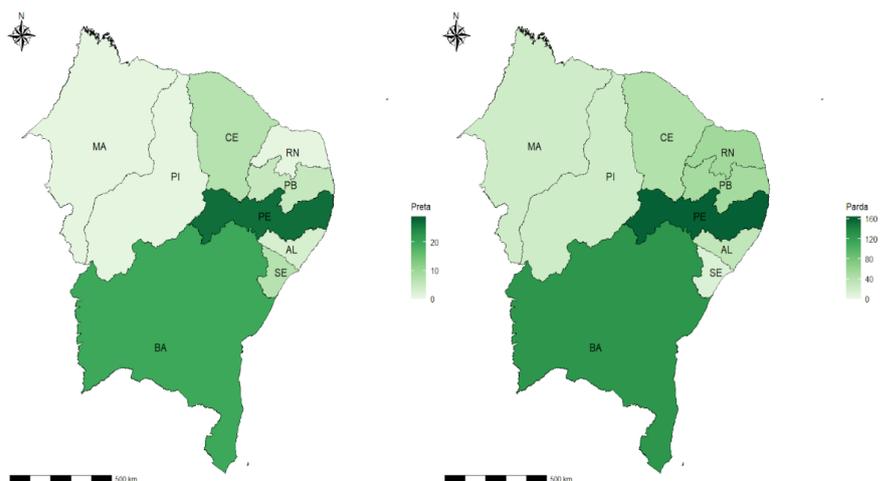
**Mapa 14** - Mapas referentes ao sexo biológico dos adotados no ano de 2023



Fonte: SNA, 2024.

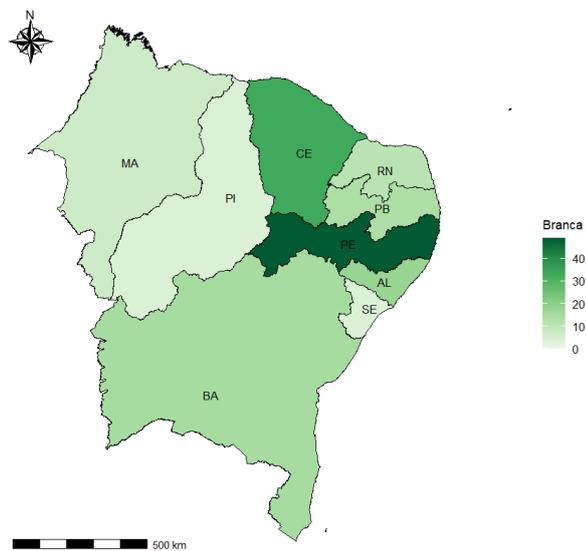
Já em relação à etnia, as adoções de indivíduos pardos continuaram majoritárias e correspondiam a 69,20% das crianças e dos adolescentes (Mapa 15), seguida da adoção de indivíduos brancos que representavam 20,18% do fenótipo dos adotados (Mapa 16). Além disso, há o registro da adoção de um indivíduo indígena, sendo a primeira adoção deste tipo registrada no Nordeste a partir do ano de 2020.

### Mapa 15 - Mapas referentes a etnia dos adotados no ano de 2023



Fonte: SNA, 2024.

### Mapa 16 - Mapa referente a etnia dos adotados no ano de 2023



Fonte: SNA, 2024.

Quando analisados os dados a respeito das adoções no Nordeste, faz-se importante destacar informações referentes à adoção de grupos de irmãos (Quadro 1). Em vista disso, é perceptível a preferência dos pretendentes por crianças e adolescentes sem irmãos. Ainda assim, o número de adoções de grupos de irmãos está crescendo. Dados mostram que, em 2020, a adoção de grupos de irmãos correspondia a 40,98% das adoções totais, já em 2023, essas adoções passaram a representar 45,71% do total de adoções realizadas. Também é notável que o número de adoções de dois ou mais irmãos ultrapassa as de um irmão, evidenciando que as pessoas estão mais dispostas a adotar mais de duas crianças.

**Quadro 1** - Quadro referente as adoções de grupos de irmãos dos anos de 2020 à 2023

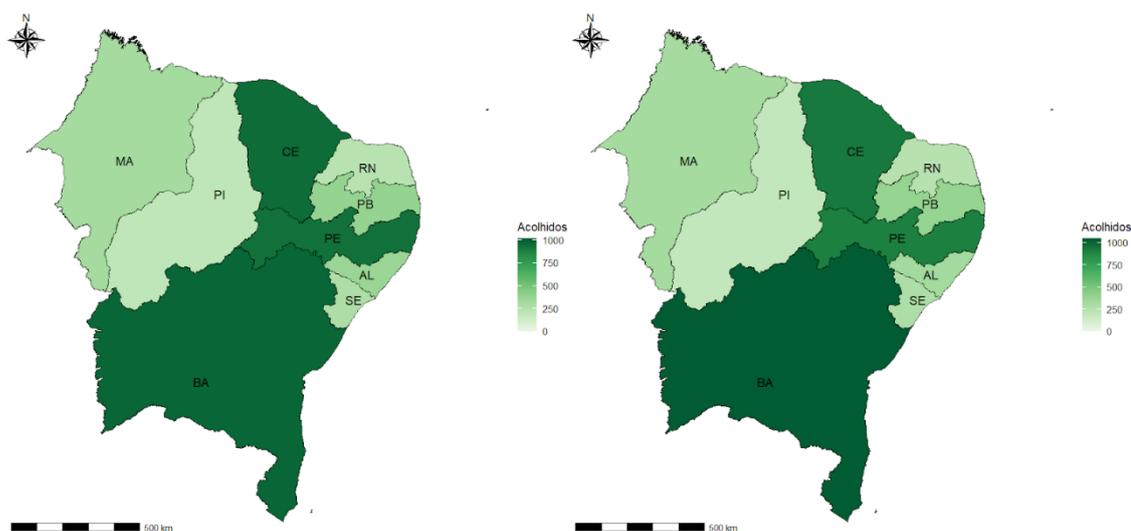
Quadro do número de adoções por grupo de irmãos												
Estado	2020			2021			2022			2023		
	Sem irmãos	Um irmão	Dois ou mais	Sem irmãos	Um irmão	Dois ou mais	Sem irmãos	Um irmão	Dois ou mais	Sem irmãos	Um irmão	Dois ou mais
Alagoas	12	4	0	24	6	2	24	13	1	36	9	8
Bahia	24	3	6	33	14	10	42	15	30	87	34	49
Ceará	42	17	17	69	9	15	75	16	17	64	12	6
Maranhão	17	5	2	17	6	2	12	6	5	15	9	6
Paraíba	17	7	4	24	9	15	19	19	12	25	23	23
Pernambuco	64	24	30	64	34	48	71	31	57	127	48	63
Piauí	8	2	3	17	4	0	14	11	11	16	6	7
Rio Grande do Norte	19	13	8	24	7	5	22	9	4	35	17	15
Sergipe	13	2	3	12	4	2	15	2	5	9	5	10
<b>Total</b>		<b>366</b>			<b>476</b>			<b>558</b>			<b>764</b>	

Fonte: SNA, 2024.

No que diz respeito ao ano de 2024, neste trabalho foi realizada a comparação dos dados das crianças e dos adolescentes acolhidos, aptos a adoção, na busca ativa e em processo de adoção dos meses de março e junho de 2024, mais precisamente do último dia de cada mês respectivo.

Desse modo, no que concerne aos dados das crianças e adolescentes acolhidos, foi observado que nos estados de Alagoas, do Ceará, de Pernambuco e do Piauí houve uma diminuição no número de acolhidos, que pode ter ocorrido por meio da reinserção na família de origem ou pela colocação em família substituta. Nos outros cinco estados, houve um aumento no número de acolhimentos (Mapa 17).

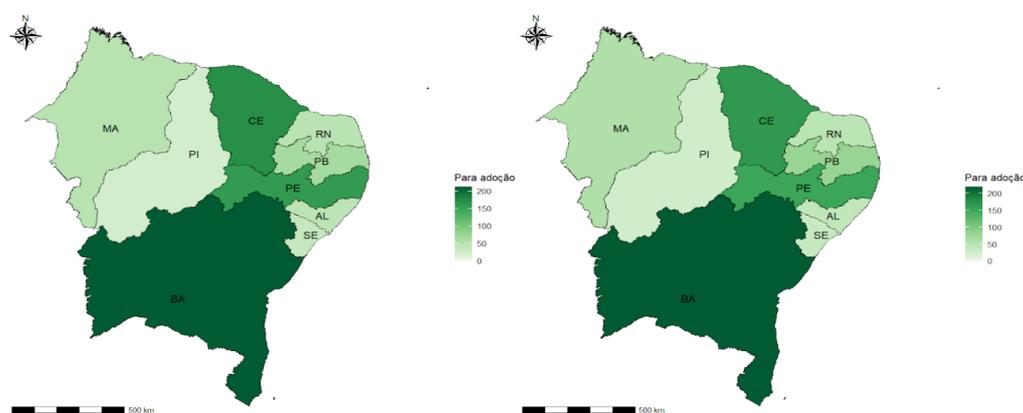
**Mapa 17** - Mapas referentes ao número de crianças e adolescentes acolhidos nos meses de março e junho de 2024 respectivamente



Fonte: SNA, 2024.

Os dados referentes aos indivíduos disponíveis para adoção revelaram uma diminuição na quantidade de crianças e adolescentes em 3 estados: Alagoas, Ceará e Pernambuco. Em contrapartida, observou-se um aumento nesses números nos estados da Bahia, Maranhão, Paraíba e Piauí. Nos estados do Rio Grande do Norte e do Sergipe, os números permaneceram inalterados (Mapa 18).

**Mapa 18** - Mapas referentes ao número de crianças e adolescentes disponíveis para adoção nos meses de março e junho de 2024 respectivamente



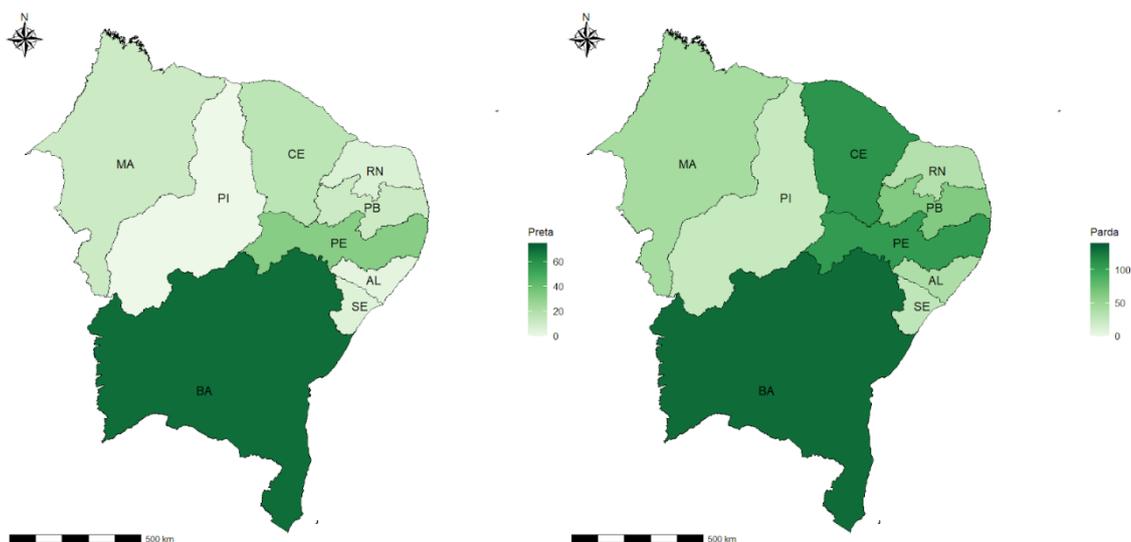
Fonte: SNA, 2024.

Ainda em relação aos dados das crianças e dos adolescentes aptos para adoção, foram coletadas informações sobre a etnia e sexo biológico dos adotandos.

Referente à etnia, verifica-se a predominância do fenótipo pardo que representava, em 31 de março, 70,02% dos indivíduos aptos à adoção e 69,09% em 30 de junho (Mapa 19). O segundo fenótipo mais encontrado foi o preto que representava, no mês de março, 16,50% dessas crianças e adolescentes e em junho passou a representar 18,37%. Indivíduos brancos, em junho, correspondiam a 12,41% dos aptos à adoção e em março, 13,32% (Mapa 20). Além disso, há um

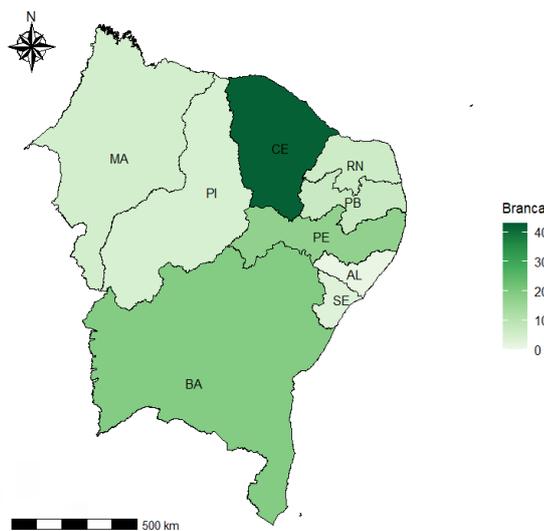
indivíduo amarelo apto à adoção no estado de Sergipe.

**Mapa 19** - Mapas referentes a etnia das crianças e dos adolescentes disponíveis para adoção no mês de junho de 2024



Fonte: SNA, 2024.

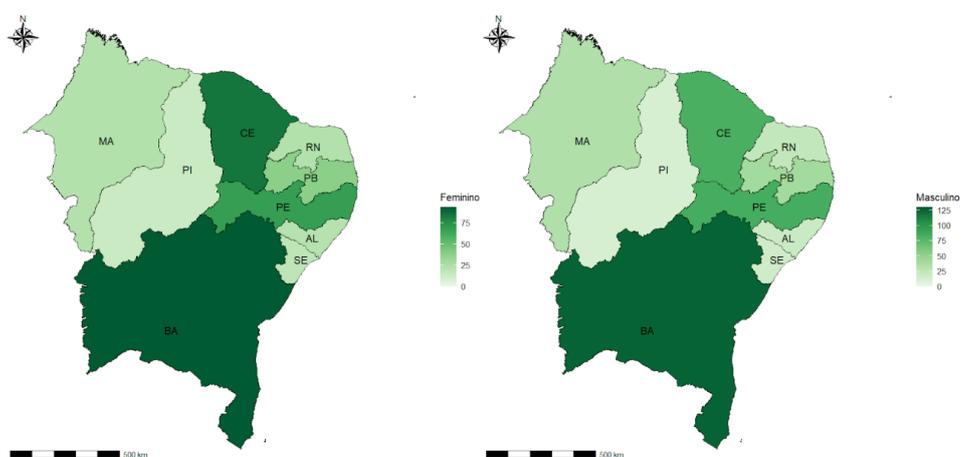
**Mapa 20** - Mapa referente a etnia das crianças e dos adolescentes disponíveis para adoção no mês de junho de 2024



Fonte: SNA, 2024.

Quanto ao sexo biológico, em 31 de março, 52,81% das crianças e dos adolescentes aptos a adoção eram meninos, já em 30 de junho, esse número se amplia e passa a corresponder a 53,10% dos adotandos. Assim, as meninas que representavam 47,18% em março, passaram a representar 46,89% dos aptos à adoção em junho (Mapa 21).

**Mapa 21** - Mapas referentes ao sexo biológico das crianças e dos adolescentes disponíveis para adoção no mês de junho de 2024



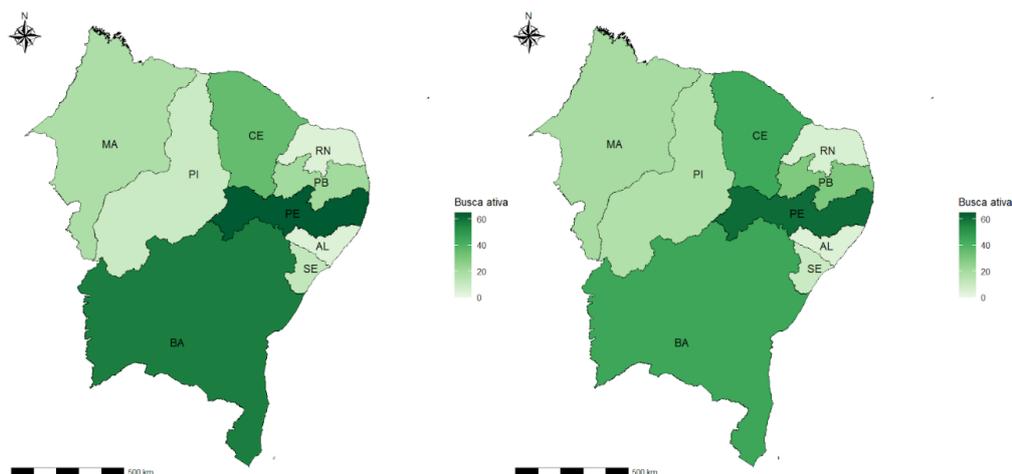
Fonte: SNA, 2024.

No que se refere à busca ativa, ela é uma ferramenta utilizada para facilitar a adoção de crianças e adolescentes cujo perfil não é desejado pelos pretendentes cadastrados no Brasil e no exterior. Com isso, os pretendentes podem acessar informações, vídeos e fotos desses indivíduos que enfrentam dificuldades para serem adotados, ainda que não se encaixem no perfil inicialmente cadastrado pelo pretendente.

Posto isso, verificou-se que, ao longo dos meses de março a junho, houve aumento do número de crianças e adolescentes postos na busca ativa nos estados do Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí

e Rio Grande do Norte. Nos estados da Bahia, Pernambuco e Sergipe deu-se uma redução nesse quantitativo e no estado de Alagoas os números permaneceram os mesmos (Mapa 22).

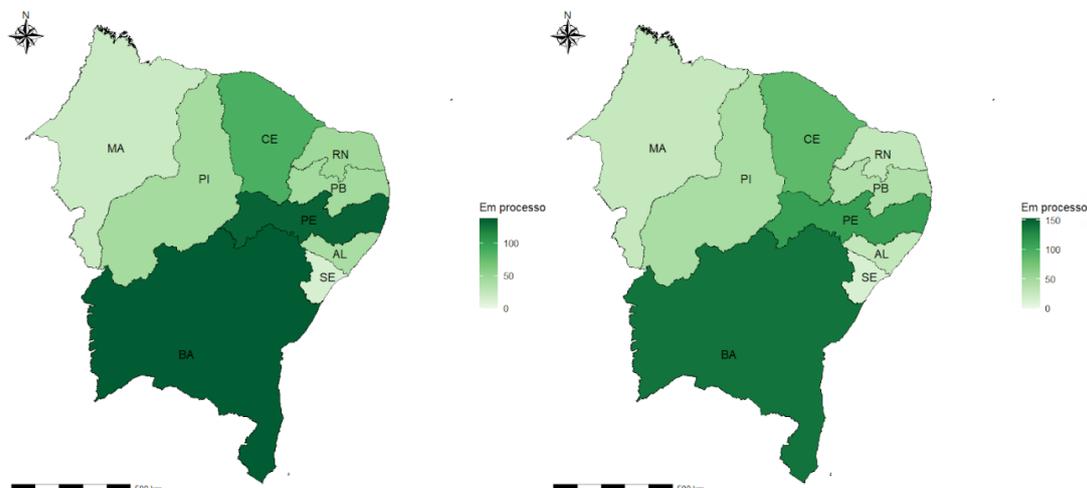
**Mapa 22** - Mapas referentes as crianças e os adolescentes postos na busca ativa nos meses de março e junho de 2024 respectivamente



Fonte: SNA, 2024.

Por fim, em relação aos dados das crianças e dos adolescentes em processo de adoção, notou-se uma diminuição em 4 estados brasileiros, Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Nos estados da Bahia, Maranhão e Piauí, percebeu-se um aumento no número de processos de adoção. Nos estados de Alagoas e de Sergipe, o número de processos permaneceu o mesmo (Mapa 23).

**Mapa 23** - Mapas referentes ao número de crianças e adolescentes em processo de adoção nos meses de março e junho de 2024 respectivamente



Fonte: SNA, 2024.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou compreender a questão da adoção no Nordeste brasileiro a partir da década de 2020, por meio de dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e vigente desde 2019. A criação do SNA é mais uma ferramenta com o objetivo facilitar o acompanhamento dos processos referentes à adoção e unir os dados de pretendentes à adoção e crianças e adolescentes disponíveis para o processo adotivo e assim garantir os direitos deste grupo da população que está em acolhimento.

Os mapas criados, com o uso do *software* R, mostram, não só a evolução dos quantitativos das adoções, mas também os números relacionados às características dos adotados, como por exemplo, sexo e etnia. Por meio dos referidos dados foi possível averiguar que

há aumento dos quantitativos das adoções ao longo da década de 2020. Também foi identificada uma predominância étnica em relação às crianças e adolescentes adotados, tendo em vista que em todos os cinco anos analisados a etnia parda se fez predominante. Esses números refletem possivelmente a quantidade de crianças e adolescentes pardos aptos à adoção, exemplo disso são os dados adquiridos em 30 de junho, em que 69% dos indivíduos aptos à adoção eram pardos. No entanto, é válido destacar que essa realidade se mostra diferente quando analisadas as adoções de crianças e adolescentes pretos, visto que, ainda que sejam o segundo maior grupo da categoria de aptos a adoção, cerca de 18%, ficam atrás da etnia branca, observados os números das adoções ao longo do ano.

De maneira semelhante à característica étnica mais frequente, os números referentes ao sexo biológico das crianças e adolescentes adotados ao longo desta

década apontam para a predominância da adoção de meninos, que também representam a maioria das crianças e adolescentes disponíveis para adoção.

Uma boa notícia foi o aumento de adoções de grupos de irmãos, ainda que os dados mostrem que a maior parte das adoções continua sendo de crianças ou adolescentes solo.

De modo geral, dados referentes à questão da adoção são fundamentais para se pensar o fenômeno no país, que, apesar de ter uma história de evolução no que diz respeito a proteção à infância ao longo dessas duas décadas, ainda apresenta questões a serem contempladas e debatidas.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Adoção passo a passo**. Paraná: AMB, 2007. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Publicacoes-AMB-Associacao-dos-Magistrados-Brasileiros>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. **Código civil quadro comparativo 1916/2002**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm). Acesso em: 22 set. 2024.

CARVALHO, L. F. **Adoção intuitu personae**: contraponto entre a observância da ordem cadastral prevista pelo ECA e o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. 2018. 66 p. Trabalho de conclusão de curso (monografia) - Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/27770>. Acesso em: 18 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Brasília: CNJ, 2024. Painel de apresentação de dados. Disponível em: <https://painesianalytics.cnj.jus.br>. Acesso em: 13 mar. 2024.

GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, C; PEREIRA, E. Estudo sobre a Lei Nacional de Adoção: institucionalização, acolhimento familiar e cadastros. **Contextos Clínic**, São Leopoldo, v. 4, n. 2, p. 113-122. 2011. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pi=34822011000200005&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pi=34822011000200005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 6 out. 2023.

PEREIRA, P. J. **Adoção**: realidade e desafios para um Brasil do século XXI. 2012. 185 p. Tese (Doutorado em Demografia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1617229>. Acesso em: 15 set. 2023.

REZENDE, T. **Uma análise sobre a lei nacional de adoção**. 2017. Trabalho de conclusão de curso (monografia) - Universidade Federal da Paraíba. Santa Rita, 2017.

---

Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11395>. Acesso em: 12 out. 2023.

SILVA, A. F. Amaral e. Estatuto da criança e do adolescente: avaliação histórica. **Educ. Rev.**, Curitiba, n.15, p.33-35, 1999. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010440601999000100004&lng=pt&nr-m=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440601999000100004&lng=pt&nr-m=iso). Acesso em: 3 fev. 2024.

SILVA FILHO, A. M. **Adoção**: regime jurídico, requisitos, efeitos, inexistência, anulação. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SIQUEIRA, A. C. A garantia ao direito à convivência familiar e comunitária em foco. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 437-444, jul. 2012.

### **Izadora Marilha Santana Santos**

Graduanda em psicologia na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

### **Paulo José Pereira**

Graduação em Estatística, mestrado em Estatística e Experimentação Agropecuária e doutorado em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. É professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco na área de Probabilidade e Estatística.



---

## ARTIGOS

### LENTE DE GÊNERO E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA COMPETÊNCIA HÍBRIDA PREVISTA NA LEI MARIA DA PENHA

#### *GENDER LENSES AND THE CONVENTIONALITY CONTROL OF THE HYBRID JURISDICTION PROVIDED FOR IN THE MARIA DA PENHA LAW*

*Tais de Paula Scheer*

**Resumo:** A Lei Maria da Penha promulgada em 2006 previu em seu artigo 14 a competência híbrida ou mista para os juizados especializados em violência doméstica e familiar contra a mulher. Apesar dessa previsão normativa, prevalece no desenho institucional de enfrentamento da violência doméstica no Brasil a apreciação da maior parte desses casos em varas não exclusivas, que não adotam a competência híbrida. O tema suscita debates e coloca os movimentos feministas de um lado, com defesa da implantação da competência mista, e o Poder Judiciário de outro, resistente a essa mudança. Para contribuir com o debate será feita análise do tema da competência híbrida por meio do controle de convencionalidade, cotejando essa opção normativa com tratados e convenções internacionais que o Brasil é signatário, tendo por norte o melhor interesse da mulher em situação de violência e a metodologia feminista dos seis passos de Alda Facio.

**Palavras-chave:** Violência doméstica. Violência familiar. Violência contra a mulher. Competência híbrida. Controle de convencionalidade.

**Abstract:** Article 14 of the Maria da Penha Law enacted in 2006 predicted hybrid or mixed jurisdiction for domestic and family violence against women specialized courts. Despite this normative provision, the institutional design for dealing with domestic violence in Brazil prevails, with most of these cases being heard by non-exclusive courts, which do not adopt hybrid jurisdiction. The issue has sparked a lot of debate, with feminist movements on one side advocating the implementation of mixed jurisdiction and the judiciary on the other, resistant to this change. In order to contribute to the debate, the issue of hybrid jurisdiction will be analyzed through the control of conventionality, comparing this normative option with international treaties and conventions to which Brazil is a signatory, with the best interests of women in situations of violence as the guiding principle and Alda Facio's feminist six-step methodology.

**Keywords:** Domestic and family violence. Family violence. Violence against women. Hybrid jurisdiction. Conventionality control.

## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência contra a mulher, em especial a que ocorre no âmbito doméstico e nas relações afetivas e intrafamiliares, ocasiona graves consequências não apenas para a mulher, impactando seu desenvolvimento pessoal em múltiplos aspectos, como a autonomia para o exercício de profissões e a saúde física e mental, mas também para o desenvolvimento econômico e social do país (Zanello, 2018).

De acordo com o Global Gender Gap Report, do Fórum Econômico Mundial, publicado em 2022, a igualdade de gênero precisará de mais 132 anos para ser efetivada em termos globais. Estudo recente da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), traz dado atualizado ainda mais estarrecedor, que demonstra claro retrocesso na proteção de direitos: “No ritmo atual, a ONU Mulher prevê que serão necessários 300 anos” para a igualdade entre homens e mulheres, segundo o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres (World Economic Forum, 2022).

O Direito e o Poder Judiciário reproduzem a estrutura discriminatória de gênero, concebido para além do sexo biológico e conformado pelos aspectos sociais e culturais, presente na sociedade brasileira, replicando estereótipos e produzindo múltiplas opressões.

As normas repetem o padrão masculino, e as decisões judiciais, com base nesse sistema legal androcêntrico, privilegiam conceitos abstratos e o padrão de sujeito universal masculino, invisibilizando a perspectiva feminina. O discurso e a práxis do Direito tendem a ignorar as mulheres, suas experiências e seus interesses, sendo necessária a incorporação de uma nova

perspectiva para que se possa enfrentar a dominação de gênero no Direito.

Diante desse contexto, optou-se pela aplicação do método feminista de análise da costa-riquenha Alda Facio com a descrição de seus pressupostos e dos seis passos para o letramento de gênero, devidamente contextualizado em seu campo teórico do feminismo jurídico latino-americano inclusivo.

A Lei Maria da Penha estabeleceu em seu artigo 14 que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher possuem competência híbrida, mista ou plena, que consiste em competência ampliada tanto para julgamento de casos cíveis quanto de casos penais.

A competência híbrida reúne em um mesmo Juízo as demandas cíveis e criminais para a solução de conflitos que envolvem relações íntimas de afeto ou familiares, permitindo que o(a) juiz(a) detenha conhecimento amplo da situação concreta e todas as suas vicissitudes, evitando que a mulher tenha que se dirigir a órgãos distintos do Poder Judiciário para tratar de diversas facetas decorrentes da violência doméstica e familiar.

A teleologia da norma da competência híbrida é justamente atender melhor aos interesses da mulher em situação de violência doméstica e familiar em razão da complexidade dos temas tratados e do vínculo afetivo ou familiar existente entre o agressor e a mulher, reconhecendo que a violência doméstica e familiar é mais complexa que a lide penal, com desdobramentos dos conflitos em diversas áreas, como família e infância.

Em uma mesma unidade judiciária, a mulher resolveria todos os problemas de natureza cível e criminal, acabando com a infinita peregrinação, por estar concentrada a apreciação de todos os aspectos do conflito em uma única unidade judiciária especializada.

Os movimentos feministas organizados no Consórcio Maria da Penha defendem a implantação da competência híbrida. O Poder Judiciário, por outro lado, já se posicionou mais de uma vez contrariamente à competência híbrida (Nota Técnica no SEI n. 0004865-61.2021.2.00.0000, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Enunciado 3 do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Fonavid; e Nota Técnica 7 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – CIJDF).

Desse modo, para análise da competência híbrida mister descrever o desenho institucional do Poder Judiciário de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, para em seguida utilizar a ferramenta interpretativa do controle de convencionalidade, que vai permitir responder sobre a adequação da competência híbrida às normas internacionais, tendo como norte o melhor interesse da mulher em situação de violência com lentes de gênero, segundo a metodologia feminista de Alda Facio.

No controle de convencionalidade serão destacadas as normas previstas nos sistemas internacionais e interamericanos de proteção dos direitos humanos, fruto do movimento feminista global, em especial a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e suas Recomendações no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) a fim de contê-las com a norma prevista na Lei Maria da Penha da competência híbrida.

Ao final, será aplicada a metodologia feminista dos seis passos de Alda Facio.

## 2 METODOLOGIA JURÍDICA FEMINISTA

A metodologia feminista consistente em seis passos para análise de normas sob as lentes de gênero, desenvolvida por Alda Facio, é bastante referenciada no Brasil (Severi, 2016; Silva, 2019. CNJ, 2021) em razão da sua perspectiva normativa internacional e didatismo.

Fabiana Severi, Helena Alviar García e Isabel C. Jaramillo Sierra (Severi, 2018b) discorrem sobre a sistematização da produção teórica feminista a partir de dois eixos: diferenças dos feminismos na análise do Direito e modos como cada teoria feminista se refere ao Direito e apresenta reformas para ele.

Diante desse cenário, as autoras descrevem três posições argumentativas dos feminismos jurídicos latino-americanos: responsiva, política e inclusiva.

O feminismo responsivo tem como pressupostos: o reconhecimento de diferenças entre homens e mulheres, não apenas biológicas; a demanda por um olhar diferenciado sobre essas características distintas; a valorização de uma pauta de direitos humanos que possua uma perspectiva de gênero (Severi, 2018b).

O feminismo político enfatiza as tensões entre as múltiplas demandas dos movimentos feministas sem apostar em uma única solução, ainda que parcial, desses conflitos.

O feminismo inclusivo parte da teoria crítica do Direito com enfoque sobre demonstrar o papel que o Direito exerce na produção e reprodução do patriarcado. Não se pode compreender nenhum fenômeno social sem a análise pela perspectiva de gênero, o que, geralmente, implica reelaborar o que está sendo examinado.

Segundo Bianchini e Pimentel, Alda Facio atribuiu ao sistema sexo-gênero características, aptidões e atitudes a cada um dos gêneros de maneira que aquelas conferidas ao masculino possuem maior prestígio e se consolidam em atitudes e valores paradigmáticos do ser humano universal (Pimentel, 2021).

Alda Facio (2022) propõe uma releitura do Direito de forma ampla que deve abranger as normas formalmente promulgadas, advindas do processo legislativo (componente normativo); as normas que surgem da interpretação e aplicação das leis (componente estrutural do direito judicial); e as regras informais que determinam quem, quando e como se tem acesso à justiça e que direitos cada um possui (componente político-cultural).

A teoria de gênero de Alda Facio está assentada em cinco pressupostos gerais a partir de uma concepção ampla de Direito. Os pressupostos são: a) a discriminação das mulheres em todas as esferas da vida pública e privada; b) o conceito de discriminação previsto na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; c) o sexismo, consistente na concepção de superioridade do gênero masculino em relação ao feminino; d) a sujeição das mulheres decorrente da desigualdade estrutural de gênero que permeia a sociedade; e) o androcentrismo do Direito, que universaliza em suas normas e princípios a perspectiva masculina como parâmetro de humanidade (Severi, 2016).

A metodologia de análise proposta por Alda Facio possui seis passos:

Passo 1: Tomar consciência a partir da experiência pessoal da subordinação do gênero feminino ao masculino. [...] Passo 2: Se trata de aprofundar a compreensão do que é o sexismo e as formas como se manifesta, identificando e questionando os elementos de doutrina jurídica, dos princípios e fundamentos legais e das investigações que embasam

esses princípios e essas doutrinas, que excluem, invisibilizam ou subordinam as mulheres. [...] Passo 3: Identificar qual a mulher que a lei está contemplando como “o outro”, visto que o paradigma de ser humano é do homem, e analisar seus efeitos nas mulheres nos aspectos de raça, orientação sexual, deficiência, idade etc. [...] Passo 4: Buscar qual a concepção de ‘mulher’ que serve de sustento ao texto para encontrar soluções práticas para a exclusão, os problemas e necessidades das mulheres que não impliquem na institucionalização da desigualdade. [...] Passo 5: Analisar o texto (componente forma normativo) tomando em conta os outros dois componentes (estrutural do direito judicial e político-cultural). Se é uma doutrina jurídica (componente político-cultural), verificar como está infiltrado no componente formal normativo e que influência tem na estrutura etc. Ou se é um contexto legal, que parte de uma realidade concreta de uma mulher ou de um grupo de mulheres, perguntar quais são seus problemas, interesses e necessidades legais e verificar se elas se encontram refletidas nos componentes. [...] Passo 6: Coletivizar a análise, não somente para que seja enriquecida por mulheres (e homens conscientes) de diferentes setores, uma vez que se tenha educação legal popular, passo importante para continuar o processo de conscientização, que é o passo prévio a qualquer análise de um texto legal, já que sem a tomada a consciência de que as mulheres por seu gênero/sexo, somos subordinadas e discriminadas, não se pode sequer iniciar um questionamento de um sistema legal desde uma perspectiva de gênero (Facio, 1992).

A concretização de direitos, tais como a competência híbrida prevista na Lei Maria da Penha, perpassa necessariamente pela atuação do Poder Judiciário, que possui como função precípua a aplicação e interpretação do Direito, que deve ser analisado e repensado por outra perspectiva — por meio das lentes de gênero — a fim de visibilizar a condição de mulher, nos termos do feminismo jurídico inclusivo de Alda Facio.

### 3 COMPETÊNCIA HÍBRIDA

Com o advento da Lei Maria da Penha ocorreu um giro paradigmático no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, porque a lei prevê mecanismos de repressão mais efetivos, obstando o uso das normas despenalizadoras da Lei n. 9.099/1995.

Carmen Hein de Campos destaca as características desse primeiro giro paradigmático:

- a) tutela penal exclusiva para as mulheres;
- b) criação normativa da categoria violência de gênero;
- c) redefinição da expressão vítima;
- d) exclusão dos crimes de violência doméstica do rol dos crimes considerados de menor potencial ofensivo e suas consequências;
- e) previsão de a companheira ser processada por violência doméstica e familiar em relações homoafetivas;
- f) criação de medidas protetivas de urgência;
- g) criação dos juizados especializados de VDFCM com competência civil e criminal;
- h) tratamento integral, intersetorial e interdisciplinar da violência doméstica e familiar (Campos, 2017).

A Lei Maria da Penha é, portanto, um marco normativo que permitiu uma guinada paradigmática no tratamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, partindo de uma concepção de gênero, apontando diversas políticas públicas e dando concretude à complexidade do fenômeno ao prever normas de caráter preventivo e assistencial, além de punitivo.

No mesmo sentido:

Do que não se duvida, não obstante, é que a aprovação dessa lei significou uma mudança na configuração de novos procedimentos democráticos de acesso à justiça: ela deu transparência e visibilidade ao fenômeno da violência doméstica no Brasil e, ademais, provocou um debate acalorado sobre o tema na sociedade, nas universidades e no próprio meio jurídico, trazendo significativas transformações ao meio jurídico e político (Mello, 2020).

Diante das novidades trazidas pela Lei Maria da Penha, o Poder Judiciário deverá assumir a responsabilidade pelo enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher no sistema de justiça.

A competência mista prevista na Lei Maria da Penha teve inspiração na Legislação Espanhola de 2004, que afasta a competência da Vara de Família para o julgamento do caso se a mulher estiver em situação de violência.

A competência híbrida está prevista desde a redação original da Lei Maria da Penha em seu artigo 14: “Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher”.

A teleologia da norma é que a mulher possa resolver todos os aspectos jurídicos subjacentes à violência em uma mesma unidade judiciária, ou seja, a mulher resolveria todos os problemas de natureza cível e criminal e psicossocial de forma concentrada e com unicidade, evitando a vitimização secundária ou revitimização e a desgastante peregrinação que o caracteriza.

A vitimização primária é aquela que decorre dos efeitos danosos diretamente provados pela prática do delito. A vitimização secundária advém do contato da mulher em situação de violência com o sistema de justiça. A vitimização terciária, por sua vez, está relacionada com a conduta da mulher posteriormente ao crime (Beristain, 2000).

A premissa de que se parte é de que a mulher é um ser por si só, não apenas um ser para o outro, sendo relevante a função familiar e as relações daí decorrentes, mas

que a mulher não se esgota nesse papel. Além disso, a resolução dos conflitos familiares, como a visitação dos filhos e a partilha de bens, pode impedir novas violências.

Essa demanda é oriunda da percepção dos problemas concretos enfrentados pelas mulheres que tinham de percorrer caminhos intrincados e labirínticos em diferentes instâncias burocráticas para resolver demandas decorrentes da violência doméstica.

A Lei n. 13.894, de 29 de outubro de 2019, incluiu o artigo 14-A com o seguinte teor:

A ofendida tem a opção de propor ação de divórcio ou de dissolução de união estável no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. § 1.º Exclui-se da competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a pretensão relacionada à partilha de bens. § 2.º Iniciada a situação de violência doméstica e familiar após o ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável, a ação terá preferência no juízo onde estiver.

As alterações introduzidas pela Lei n. 13.894/2019 elencam algumas demandas cíveis que foram abrangidas pela competência híbrida das Varas especializadas em violência doméstica, tais como ações de separação judicial, divórcio, anulação de casamento ou dissolução de união estável, com a partilha de bens e a regulamentação da guarda e visita dos filhos menores de idade, e a fixação de pensão alimentícia. Outras ações cíveis envolvendo violência patrimonial e seus desdobramentos, como anulação de contratos e procurações, dissolução de sociedade comercial, bem como ações indenizatórias, não foram incluídas nesse rol temático.

A competência cível é facultativa “por opção da ofendida”, o que foi reforçado pela redação do artigo 14-A, incluído

pela Lei n. 13.894/2019, sendo que na redação original, o artigo 15 já previa que nos processos cíveis a mulher poderia escolher entre: “I - do seu domicílio ou de sua residência; II - do lugar do fato em que se baseou a demanda; e III - do domicílio do agressor”.

Na competência criminal não há opção para o Ministério Público, o réu ou a mulher em situação de violência, deve-se observar a regra do artigo 70 do Código de Processo Penal, que prevê como Juízo competente para o julgamento do delito o local do fato.

A competência híbrida pode ser compreendida como alternativa para que as mulheres em situação de violência nas relações íntimas de afeto não impliquem em vitimização secundária, na medida em que possibilita a resolução de todas as demandas relacionadas à violência doméstica em um mesmo Juízo, que incluem desde a punição do autor do fato, passando por questões cíveis envolvendo Direito de Família, até a reparação integral.

De acordo com Alice Bianchini (2019), há três correntes de interpretação a respeito da competência híbrida nas unidades especializadas: a primeira é a mais restritiva e entende que a competência cível abrange apenas as medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha (como afastamento do lar, proibição de contato e etc.); a segunda preconiza que a competência cível contempla também as medidas de natureza cível urgentes, como os alimentos provisionais e a guarda provisória; e a terceira é minoritária, porque entende que a competência híbrida deve abranger todas as demandas cíveis que estejam relacionada à situação de violência doméstica e familiar.

A corrente de interpretação mais restritiva da competência híbrida é a prevalente no desenho institucional atual com a competência cível restrita à análise

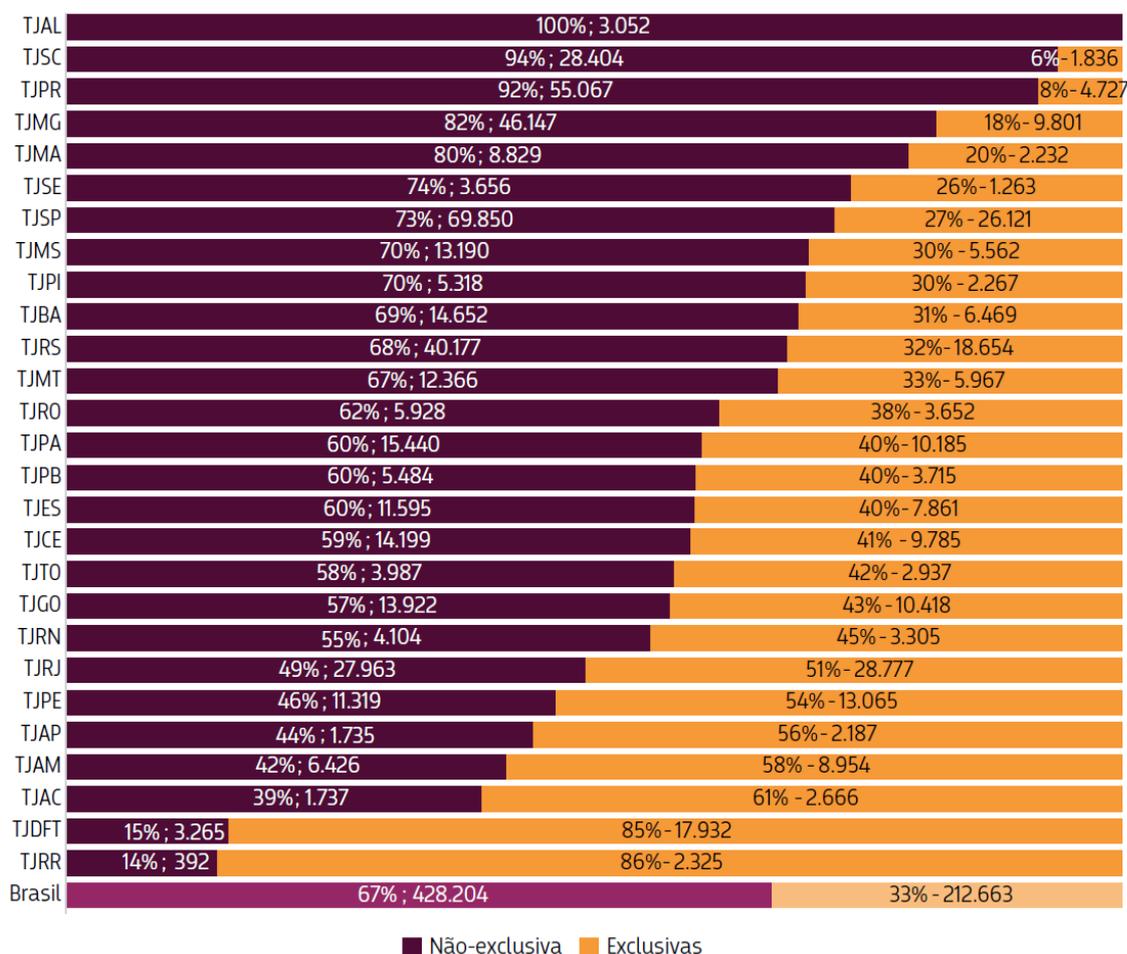
das medidas protetivas de urgência e com o reduzido número de unidades especializadas instaladas.

#### 4 DESENHO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

De acordo com o relatório do Conselho Nacional de Justiça “O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha: ano 2022”, no Brasil há 153 unidades especializadas para a apreciação dos

casos envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, segundo as diretrizes da Lei Maria da Penha, sendo a maioria em capitais e/ou regiões metropolitanas e com competência exclusivamente penal, ressalvada a apreciação das medidas protetivas de urgência (Conselho Nacional de Justiça, 2023). A maior parte dos processos não tramita em unidades especializadas, sendo a média de 33% de tramitação em unidades exclusivas, conforme figura a seguir:

**Figura 1:** Casos novos de violência doméstica e/ou feminicídio por tribunal em varas exclusivas e não exclusivas – 2022



FONTE: Conselho Nacional de Justiça (2023, p. 29).

A taxa de congestionamento das unidades especializadas é, em média, de 61,2%, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1** - Estatísticas dos processos de violência doméstica e feminicídio por Tribunal, ano 2022

Tribunal	Casos Novos	Casos Pendentes	Processos Baixados	Qtd. de Sentenças	Taxa de Congestionamento	Índice de Atendimento à Demanda
TJAC	4.403	9.826	2.493	3.744	79,8%	56,6%
TJAL	3.052	5.285	1.620	2.474	76,5%	53,1%
TJAM	15.380	35.377	15.371	16.204	69,7%	99,9%
TJAP	3.922	4.045	4.244	4.139	48,8%	108,2%
TJBA	21.121	69.406	25.083	17.467	73,5%	118,8%
TJCE	23.984	50.120	26.886	23.350	65,1%	112,1%
TJDFT	21.197	16.946	21.736	6.059	43,8%	102,5%
TJES	19.456	42.611	18.453	15.550	69,8%	94,8%
TJGO	24.340	49.215	34.839	31.578	58,6%	143,1%
TJMA	11.061	18.540	14.448	9.440	56,2%	130,6%
TJMG	55.948	75.196	65.395	34.712	53,5%	116,9%
TJMS	18.752	33.247	22.969	15.622	59,1%	122,5%
TJMT	18.333	22.004	19.755	12.053	52,7%	107,8%
TJPA	25.625	38.325	24.861	22.093	60,7%	97,0%
TJPB	9.199	12.655	11.218	5.868	53,0%	121,9%
TJPE	24.384	42.111	22.691	19.432	65,0%	93,1%
TJPI	7.585	21.981	5.802	7.140	79,1%	76,5%
TJPR	59.794	110.791	73.014	37.014	60,3%	122,1%
TJRJ	56.740	70.340	47.029	39.810	59,9%	82,9%
TJRN	7.409	16.343	7.298	6.265	69,1%	98,5%
TJRO	9.580	10.597	11.987	8.237	46,9%	125,1%
TJRR	2.717	1.759	2.536	2.570	41,0%	93,3%
TJRS	58.831	77.573	71.635	7.782	52,0%	121,8%
TJSC	30.240	44.719	27.009	21.338	62,3%	89,3%
TJSE	4.919	8.363	4.104	4.653	67,1%	83,4%
TJSP	95.971	164.383	85.321	20.098	65,8%	88,9%
TJTO	6.924	10.699	6.314	4.536	62,9%	91,2%
Brasil	640.867	1.062.457	674.111	399.228	61,2%	105,2%

FONTE: Conselho Nacional de Justiça (2023, p. 24).

Extraí-se dos números apurados pelo Conselho Nacional de Justiça que a Lei Maria da Penha, que prevê no artigo 14 a criação das unidades especializadas com competência cível e criminal para o julgamento das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, não foi implementada pelo Judiciário estadual brasileiro.

Ao contrário, a maior parte dos casos envolvendo violência doméstica tramita em Varas Criminais comuns, sem qualquer especialização ou competência híbrida, e nas poucas unidades especializadas a competência é, em sua maioria, restrita a seara criminal e apreciação das medidas protetivas de urgência.

A especialização é considerada medida importante para melhorar o acesso à justiça e garantir direitos de forma mais célere e efetiva, mas esbarra em limitações orçamentárias, materiais e de recursos humanos dos Tribunais.

No desenho institucional brasileiro, nem mesmo os grandes centros possuem unidades especializadas em número suficiente para atender ao volume de casos envolvendo violência doméstica, situação ainda mais crítica nas zonas rurais e municípios de pequeno porte.

No ano de 2020, segundo o Consórcio Maria da Penha: "(...) apenas os Tribunais de Justiça dos Estados do Pará, Paraná e Mato Grosso adotaram medidas para cumprir com a previsão legal da competência híbrida" (Consórcio, 2020). Atualmente, não há competência híbrida nos Juizados de Violência Doméstica nos estados do Pará (Vanzeller, 2019) e do Paraná que se restringem à competência cível e à apreciação das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, sendo que apenas o Estado do Mato Grosso possui unidades com competência híbrida.

Por outro lado, a conclusão dos debates realizados nos workshops da pesquisa sobre medidas protetivas de urgência, conduzida pelo Instituto Avon e pela organização feminista Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), em 2022, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça destacou que:

A demanda pelo juizado híbrido esteve presente nos debates ocorridos nos workshops, havendo sido considerada importante para o acesso às informações a processos sob sigilo, além de proporcionar melhor a proteção às mulheres. [...] No tocante aos sentidos da LMP, a maioria dos grupos de profissionais suscitou, por exemplo, a relevância da implementação dos juizados e varas com competência híbrida – cível e penal – por compreenderem como medida de promoção do acesso à

justiça para mulheres e às informações sobre MPUs constantes em processos cíveis – divórcio, guarda, pensão alimentícia, partilha etc. – ou criminais (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

O Consórcio Lei Maria da Penha, que reúne diversas ONGs feministas, ao emitir nota técnica sobre a competência plena, considerou inadmissível a fragmentação da prestação jurisdicional, obrigando a mulher a percorrer uma trajetória no âmbito criminal (Delegacia de Polícia e Varas Criminais) e outra na esfera civil (Vara de Família), sem perspectiva de uma solução adequada.

Os movimentos feministas, ainda, tecem críticas de que as capacitações existentes acabam ficando restritas aos(às) magistrados(as) designados(as) nas unidades especializadas, o que reforça a invisibilidade das questões de gênero na esfera cível:

Se, até o momento, as ações por parte do CNJ para a capacitação inicial e continuada em gênero e relações étnico-raciais são dirigidas para magistrados e magistradas que atuam nos JVDfMs, não há notícias de capacitações desse tipo voltadas a profissionais das varas cíveis e de família. Se os sistemas de proteção dos direitos humanos das mulheres têm feito diversas ressalvas em relação ao uso dos procedimentos alternativos de resolução de conflitos em casos de violência de gênero contra as mulheres, nas varas de família, atualmente, eles são praticamente a regra (Consórcio, 2020).

Em 2021, atento a esse importante apontamento dos movimentos feministas organizados, foi lançado o "Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero" composto por três partes: 1) conceitos; 2) guia para magistrados e magistradas; 3) questões de gênero específicas de diversos ramos da justiça.

A adoção obrigatória do Protocolo está prevista na Resolução n. 492/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece a necessidade de aplicação da

perspectiva de gênero em todos os ramos do Poder Judiciário por meio das diretrizes aprovadas pelo Grupo de Trabalho formado pela Portaria n. 27/2021 do CNJ e institui a obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional.

Ressalte-se ainda que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero adere ao diálogo multinível com os sistemas internacionais de proteção e foi criado para orientar a magistratura no julgamento de casos concretos, enfatizando a relação íntima do Direito com as desigualdades no Brasil, mas também o seu potencial emancipatório.

A adoção de uma perspectiva de gênero no âmbito do sistema de justiça é uma obrigação internacional que o Brasil assumiu ao ratificar os tratados internacionais e interamericanos de direitos humanos das mulheres, nos quais se obrigou a garantir um tratamento igualitário a homens e mulheres nos tribunais de justiça e a eliminar toda forma de discriminação contra as mulheres, entre as quais as práticas baseadas em funções estereotipadas de inferioridade ou superioridade entre os sexos e/ou gêneros (Severi, 2016, p. 575).

Em contraponto, o principal argumento contrário à competência híbrida, de acordo com o Poder Judiciário, é a falta de estrutura das unidades especializadas e conseqüente sobrecarga de trabalho, o que poderia fragilizar ainda mais o sistema de enfrentamento da violência doméstica adotado por essas unidades.

Ademais, além de serem competências distintas, os princípios e normas que estruturam cada área são diferentes: na seara criminal, por exemplo, em regra, é inviável a conciliação ou a desistência da ação penal, enquanto na Vara de Família a conciliação entre as partes não só é possível como incentivada.

A nota técnica expedida no SEI n. 0004865-61.2021.2.00.0000, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), também destacou que essa ampliação poderia interferir na autonomia e na organização judiciária dos Tribunais, prejudicando o sistema de proteção às mulheres, bem como reduzindo a especialização e a atuação célere e prioritária do Poder Judiciário.

Na mesma linha, o Enunciado 3 do Fonavid estipula que “A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações cíveis e as de Direito de Família ser processadas e julgadas pelas varas cíveis e de família, respectivamente” (Fonavid, 2023).

A oposição à competência híbrida ampliada enfatiza que o superdimensionamento das unidades especializadas, ao abrangerem a apreciação das ações envolvendo Direito de Família, também se sustenta na possibilidade de prejuízo ao atendimento célere de apreciação das medidas protetivas de urgência e de lentidão no trâmite das ações penais, minorando a proteção integral às mulheres em situação de violência doméstica que a Lei Maria da Penha preconiza.

A nota técnica do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal defende o mesmo posicionamento:

COMPETÊNCIA HÍBRIDA DOS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. ARTIGO 14-A DA LEI 11.340/06. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. 1. A competência civil, atribuída aos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, limita-se às questões vinculadas ao propósito de estancar ou prevenir as hipóteses definidas no artigo 5.º da Lei Maria da Penha (LMP). 2. A dissolução do vínculo conjugal está diretamente relacionada à proteção

da mulher inserida no contexto de violência doméstica. Outras pretensões inerentes à competência das Varas de Família, ainda que decorrentes desse rompimento, não guardam o mesmo liame direto e imediato. Portanto, deixam de provocar a *vis attractiva*. 3. Para assegurar a proteção integral à mulher, recomenda-se priorizar a especialização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e das Varas de Família (TJDFT, 2023).

Diante desse cenário de não implantação da competência híbrida, cabe indicar o conceito e alcance do controle de convencionalidade e interpretar a norma prevista no artigo 14 da Lei Maria da Penha a partir dos ditames das convenções e tratados internacionais que o Brasil é signatário.

## 5 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O controle de convencionalidade “é a compatibilização da produção normativa doméstica com os tratados de direitos humanos ratificados pelo governo e em vigor no país” (Mazzuoli, 2013).

A partir dessa ideia, entende-se que os tratados de direitos humanos podem possuir *status* de norma constitucional, consoante enunciado pelo artigo 5.º, §2.º da Constituição da República de 1988 ou podem ser equiparados a emendas constitucionais, caso sejam aprovados pela maioria qualificada expressa no §3.º do artigo 5.º, sendo que em ambos os casos passíveis de parâmetros para controle das normas infraconstitucionais no Brasil.

Esse mecanismo denominado controle de convencionalidade deverá observar a dupla compatibilidade vertical e material do ordenamento jurídico brasileiro. A compatibilidade vertical se divide em duas, em relação à Constituição da República Federativa do Brasil e aos tratados de

direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro.

Identificada a incompatibilidade poderá ser utilizada a técnica do diálogo das fontes, que deverá observar a lógica da dupla compatibilidade vertical e material a fim de melhor adequar a solução ao caso concreto, que não se restringe a resposta única, mas apresenta uma multiplicidade de perspectivas e alternativas de solução ao conflito (Mazzuoli, 2013).

O controle de convencionalidade interamericano, por sua vez, impõe uma obrigação aos Estados de compatibilização do ordenamento jurídico interno às normas expressas nos tratados internacionais de direitos humanos. Tal abrangência ficou consagrada no julgamento do caso *Almonacid Arellano y Otros vs. Chile* pela Corte Internacional de Direitos Humanos (Schäfer, 2017):

124. O Tribunal está ciente de que os juízes e tribunais estão sujeitos ao Estado de Direito e, portanto, são obrigados a aplicar as disposições em vigor na ordem jurídica. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparelho de Estado, também são submetidos a ela, o que os obriga a garantir que os efeitos das disposições da Convenção não sejam prejudicadas pela aplicação de leis contrárias ao seu objeto e finalidade, e que, a partir de inicialmente não produzem efeitos jurídicos. Em outras palavras, o o Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas procedimentos internos que se aplicam em casos específicos e o Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Nesta tarefa, o Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a interpretação que a Corte Interamericana, o intérprete final, fez o mesmo da Convenção Americana (tradução livre).

Da mesma forma, a Recomendação n. 123/2022 (Conselho Nacional de Justiça, 2022) orienta aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos

tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O controle de convencionalidade realizado por magistradas e magistrados consiste na verificação e avaliação se os atos normativos internos guardam ou não compatibilidade com as normas, os princípios e as decisões produzidas no âmbito dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, em face de sua primazia e dimensão vinculativa e normativa. Nesse sentido, em face do compromisso internacional do Estado Brasileiro no que tange à promoção e proteção dos direitos humanos, devem as magistradas e os magistrados – bem como qualquer outra autoridade pública –, respeitar e aplicar as normas e a jurisprudência que integram os sistemas internacionais de proteção – tanto em âmbito regional como global (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

No controle de convencionalidade aplicado às normas envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, deve-se ter em mente que o principal objetivo é proteger o melhor interesse da mulher em situação de violência, o que exige uma releitura do sistema normativo a partir da perspectiva de gênero.

## 5.1 SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

A proteção aos direitos humanos é realizada por diferentes órgãos internacionais. Ela pode ocorrer por meio do sistema global, do sistema regional e do sistema local, dependendo do órgão que analisa o conflito. Em paralelo ao sistema global, surgem os sistemas regionais de proteção, que pretendem internacionalizar os direitos humanos a nível regional, como o europeu, o americano e o africano (Piovesan, 2019).

A Declaração de 1948 inaugura a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e

indivisibilidade desses direitos. Os direitos humanos são uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, que congrega direitos civis e políticos com direitos sociais, econômicos e culturais (Piovesan, 2011).

Apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos ter sido adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro 1948, somente na década de 1970 os direitos das mulheres entram na pauta internacional por meio das diversas Conferências da Mulher: no México (1975), em Copenhague (1980) e em Nairobi (1985), que apontaram a violência de gênero como uma ofensa à dignidade humana e instaram os Estados-partes a assumirem compromissos voltados para a sua eliminação.

Piovesan (2011) aponta que nas últimas três décadas o movimento internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres teve como foco três questões centrais: a) discriminação contra a mulher; b) a violência contra a mulher; e c) os direitos sexuais e reprodutivos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 “inaugurou no país um ciclo virtuoso de afirmação de direitos humanos e, particularmente, de direitos das mulheres, inclusive no que se refere a tratados e convenções internacionais” (Pitanguy, 2019, p. 90).

Na década de 1990 – a chamada década das conferências –, o Brasil não só participou como foi signatário das deliberações das Conferências promovidas pela ONU no Cairo (1994) e Beijing (1995), assim como da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena (1993), evento no qual a violência de gênero contra mulheres foi reconhecida como uma violação dos direitos humanos das mulheres.

Em 1993, a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em

seu artigo 18 expressamente reconhece que os direitos das mulheres e meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais e que a violência de gênero é incompatível com a dignidade e o valor da pessoa humana.

Como consequência desse novo estandarte jurídico, a violência contra a mulher, em especial a violência doméstica, deve ser encarada como violação de direitos humanos. A partir da Conferência de Direitos Humanos, todas as demais Conferências das Nações Unidas da década de 1990 apontaram para a necessidade de respostas institucionais à violência contra as mulheres de forma a se ter coerência na defesa da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Ainda em 1993, em resposta às denúncias dos movimentos de mulheres em todo o mundo, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, por meio da Resolução n. 48/104, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, que se constituiu em um marco na doutrina jurídica internacional.

Mencionada declaração em seu artigo 1.º estabelece que:

Para os fins da presente Declaração, a expressão “violência contra as mulheres” significa qualquer ato de violência baseado no gênero do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, que ocorra, quer na vida pública, quer na vida privada (Organização das Nações Unidas, 1993).

No sistema global de proteção dos direitos humanos que se insere a Organização das Nações Unidas, vale destacar a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) — conhecida como Convenção da Mulher —, de 1979, da qual o Brasil é parte desde 1984 e ratificada por 189 países (Pimentel,

2021). A CEDAW é o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher, conceitua a discriminação contra a mulher, na qual se inclui a violência de gênero, e estabelece medidas para combatê-la.

As Recomendações Gerais do Comitê CEDAW (RGs) advém da análise de relatórios dos Estados-parte e casos individuais, “fruto da interpretação viva e dialógica desse instrumento internacional de proteção dos direitos humanos” (Pimentel, 2021).

A Convenção CEDAW prevê normas de caráter abstrato e geral, as Recomendações Gerais são oriundas da aplicação concreta das normas, as dificuldades de implementação e os desafios em cada contexto dos Estados-parte.

Embora a Convenção não explicita a temática da violência contra a mulher, o Comitê da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) expediu a Recomendação Geral n. 19, em 1992, sobre a matéria.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES CEDAW/ONU

A Recomendação 19 da CEDAW reconhece que “a violência baseada no gênero é uma forma de discriminação que inibe a capacidade das mulheres de gozarem os direitos e liberdades numa base de igualdade com os homens” (Organização das Nações Unidas, 1992).

Nessa recomendação o item 23 estipula que:

A violência familiar constitui uma das formas mais insidiosas de violência contra as mulheres. Esta violência é prevalente em todas as sociedades. No seio das relações familiares, as mulheres de todas as idades estão sujeitas a todos os tipos de violência, entre as quais maus tratos, a violação e outras formas de violência de cariz sexual, mental e aquelas perpetradas por atitudes

tradicionais. A falta de independência econômica obriga muitas mulheres a permanecerem em relacionamentos violentos. A ab-rogação das suas responsabilidades familiares por parte dos homens pode constituir uma forma de violência e de coerção. Estas formas de violência colocam a saúde da mulher em risco e prejudicam a sua capacidade de participarem na vida familiar e pública numa base de igualdade (Organização das Nações Unidas, 1992).

A Recomendação Geral n. 35 de 2017 sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizou a Recomendação Geral n. 19 sobre violência contra as mulheres.

Na Recomendação Geral n. 33 de 2015 do Comitê CEDAW consagra a essencialidade do direito de acesso à justiça pelas mulheres para efetivação dos demais direitos previstos na Convenção. O direito de acesso à justiça é multidimensional formado por seis componentes: justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça (ONU/CEDAW, 2015).

Justiciabilidade consiste no acesso irrestrito das mulheres à Justiça, bem como a capacidade e o empoderamento para reivindicar seus direitos estabelecidos na Convenção, enquanto titulares desses direitos.

Acessibilidade exige que todos os sistemas de justiça sejam seguros, econômicos e fisicamente acessíveis às mulheres e que sejam adaptados e apropriados às suas necessidades, incluindo as mulheres que enfrentam formas interseccionais ou compostas de discriminação. Disponibilidade demanda serviços disponíveis mesmo em áreas rurais mais remotas.

Boa qualidade dos sistemas de justiça requer que todos os componentes do sistema se ajustem aos padrões

internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade e proporcionem, em tempo oportuno, remédios apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas e sensível a gênero para todas as mulheres; requer também que os sistemas de justiça sejam contextualizados, dinâmicos, participativos, abertos a medidas práticas inovadoras, sensíveis a gênero e levem em consideração as crescentes demandas por justiça pelas mulheres.

A provisão de remédios demanda que os sistemas de justiça ofereçam às mulheres proteção viável e reparação significativa por quaisquer danos que elas possam sofrer.

A prestação de contas dos sistemas de justiça é assegurada pelo monitoramento para garantir que funcionem em conformidade com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e provisão de remédios. A prestação de contas dos sistemas de justiça também se refere ao monitoramento das ações dos profissionais do sistema de justiça e de sua responsabilidade jurídica nos casos em que eles violam a lei.

A competência híbrida atende aos parâmetros de justiciabilidade, acessibilidade, boa qualidade e provisão de remédios mencionados no item 14 da Recomendação Geral n. 33 de 2015 do Comitê CEDAW, uma vez que concentra em uma mesma unidade judicial a resolução de todos os conflitos derivados da violência doméstica, o que se coaduna com as normativas internacionais e pretende evitar a reiteração da violência, a responsabilização do autor da violência e a proteção da mulher.

No item 51 da Recomendação n. 33 da CEDAW o Comitê recomenda que os Estados partes:

c) Tomem medidas efetivas para proteger as mulheres contra a vitimização secundária em suas interações com autoridades judiciais e demais encarregadas da aplicação da lei, bem como considerem estabelecer unidades especializadas em gênero dentro dos sistemas de aplicação da lei na investigação policial e no processamento penal; (...) g) Utilizem uma abordagem confidencial e sensível a gênero para evitar a estigmatização, incluída a vitimização secundária em casos de violência, em todos os procedimentos jurídicos, inclusive durante o interrogatório, a coleta de provas e outros procedimentos relacionados à investigação (Organização das Nações Unidas, 2015).

Impedir a revitimização é obstar a peregrinação da mulher em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher por diversos órgãos do sistema de justiça, Delegacia de Polícia, Defensoria Pública, Juizados Especializados, IML (Instituto Médico-Legal), Vara de Família para narrar diversas vezes o conflito e seus desdobramentos.

Sem dúvida, a competência híbrida ao reunir o tratamento de todas as questões que desdobram da violência doméstica em uma mesma unidade judiciária, com todos os serviços adjacentes psicossociais e de assistência jurídica à disposição da mulher, é compatível com os itens 14 e 51 da Recomendação Geral n. 33/2015 do Comitê CEDAW.

### **5.3 SISTEMA INTERAMERICANO: CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ**

Na análise do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, deve-se considerar o contexto histórico da região “marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social, ao qual se somam democracias em fase de consolidação” (Piovesan, 2019).

O instrumento de proteção dos direitos humanos no sistema interamericano

é a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica de 1978.

No sistema interamericano de direitos humanos as pautas relacionadas à violência e à discriminação contra mulheres possuem estândares que incluem decisões de mérito de casos, relatórios temáticos e/ou sobre países, bem como outros pronunciamentos jurídicos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), as sentenças e opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as disposições contidas na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e a Convenção de Belém do Pará, entre outros (Pimentel, 2021).

Em 2005, no âmbito da OEA, é criado o Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção de Belém do Pará (MESECVI), que é formado por um órgão político – a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), por um comitê técnico (CEVI) constituído por especialistas de cada Estado-Parte (Barsted, 2011). Trata-se de uma metodologia de avaliação multilateral sistemática e permanente, calcada no intercâmbio e a cooperação técnica entre os Estado-parte da Convenção e o Comitê de Especialistas (Expertas) (Pimentel, 2021).

Leila Linhares Barsted que atua no MESECVI destaca a seguinte conclusão que merece análise do sistema de justiça:

Além da permanência das discriminações e dos obstáculos encontrados ao acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, foi evidenciada a partir desse trabalho do CEVI a ainda frágil atuação dos Estados no enfrentamento da violência contra as mulheres, mesmo nos Estados que já promoveram reformas legislativas, como o Brasil. A ausência de dotações

orçamentárias e de dados estatísticos, a dificuldade de implementação de planos nacionais e de articulação das distintas esferas do Estado, a fragilidade dos mecanismos existentes para a promoção dos direitos das mulheres, foram alguns dos obstáculos presentes em todos os países, em maior ou menor grau (Barsted, 2011).

Em relação aos direitos humanos das mulheres, no âmbito do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil sedia em 1994 encontro internacional em Belém de Pará, ocasião em que é assinada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (conhecida como “Convenção de Belém do Pará”). Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil em 1995 (Decreto n. 1.973 de 1.º de agosto de 1996) e viria a embasar a Lei Maria da Penha anos depois. A Convenção estabelece o direito de toda mulher viver livre de violência e abrange o direito de ser livre de toda forma de discriminação.

Nesse aspecto, o artigo 3.º da Convenção de Belém do Pará decreta que “toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada”, e elenca, no artigo 7.º, obrigações que os Estados-parte devem adotar, que incluem “agir com o devido zelo para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher” (alínea “b”), aspecto que é conhecido como devida diligência no âmbito da CEDAW.

No artigo 7.º “c” há determinação para que as normas penais, civis e administrativas também contemplem o enfrentamento da violência contra a mulher, o que é conhecido como proteção integral. Exige-se, ainda, medidas para cessar a violência e interromper a continuidade cíclica, impondo ao agressor que se “abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher” (art. 7.º, “d”).

O artigo 7.º “e” demanda a tomada de medidas para alterar ou revogar leis e regulamentos vigentes e modificar práticas jurídicas e consuetudinárias que “respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher”. No artigo 7.º “f” é assegurado o acesso à justiça efetiva para a mulher que tenha sido submetida a violência, incluindo procedimentos justos e eficazes, que abrangem “medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso”.

A noção de reparação integral da mulher sujeita a violência está prevista no artigo 7.º “g” e abrange a restituição, reparação do dano e outros meios compensatórios a fim de efetivar a reparação integral, que compreende não apenas o retorno ao estado anterior à violação de direitos, como também a reabilitação, as garantias de não repetição da violência nos níveis individuais e sistêmico e a indenização por danos materiais, morais e futuros (expectativas de projeto de vida que foram restringidas pelo ato de violência), com viés pedagógico (para não repetir a conduta).

Verifica-se, portanto, que a competência híbrida é mecanismo apto a promover os ditames insculpidos no artigo 7.º “c”, “f” e “g” da Convenção de Belém do Pará, ao garantir a proteção integral, efetiva e satisfativa às mulheres em situação de violência doméstica, apreciando todos os aspectos decorrentes dessa violência na mesma unidade judiciária, evitando a peregrinação em diversos órgãos e a revitimização.

#### **5.4 METODOLOGIA FEMINISTA DE ALDA FACIO E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA COMPETÊNCIA HÍBRIDA**

Desse modo, a partir do controle convencionalidade e dos passos de Alda Facio para uma leitura do ordenamento

jurídico com perspectiva de gênero tem-se que: a) o Brasil ao aderir aos tratados e convenções internacionais que tratam da violência de gênero, tomou consciência da desigualdade entre os gêneros e da necessidade de enfrentar a violência daí decorrente; b) enfrentar a polêmica envolvendo a competência híbrida e desvelar que a sua resistência apenas repisa a invisibilização da mulher nesse contexto de violência a que ela é submetida; c) analisar se a reunião de todos os aspectos do conflito na mesma unidade judiciária também será mais consetânea com a promoção dos direitos das mulheres em sua pluralidade, levando em conta os aspectos interseccionais como raça, orientação sexual, deficiência, idade etc; d) compreender que a não aplicação da competência híbrida desconsidera todo o movimento de mulheres e tratados internacionais que apontam essa necessidade, atuando apenas para uma concepção de mulher que teria condições econômicas e emocionais de trilhar tantas peripetivas sem qualquer abalo; e) questionar o texto legal a partir de aspectos estruturais do direito, por meio do controle de convencionalidade, e político-cultural, levando em conta a desigualdade social, racial e de gênero que prevalece no Brasil que não são contempladas com a não aplicação da competência híbrida; f) abertura ao diálogo entre as entidades a favor e contra a competência híbrida, promovendo consenso por meio de tomada de consciência de todos(as) envolvidos(as) e propondo soluções não uníssonas ou binárias, mas múltiplas e plurais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em retrospecto, vê-se que os direitos humanos são tema recente e a abordagem

dos direitos humanos das mulheres ganha relevância no final do século XX e início do XXI.

É importante ter sempre em mente as desigualdades estruturais e interseccionais, bem como as particularidades individuais na implantação dos instrumentos internacionais de direitos humanos:

Vale enfatizar a importância de que: os grandes instrumentos internacionais em prol dos direitos humanos e dos direitos das mulheres devem ser valorizados, mas não fetichizados; não basta a inclusão jurídica da mulher como sujeito de direitos; deve haver análise cuidadosa do conceito de igualdade e suas implicações, tais como a verificação até que ponto ele garante efetivamente os direitos das mulheres; devem ser consideradas as diferenças de gênero entre homens e mulheres e suas diversidades, como também as que existem e são próprias de cada pessoa individualmente considerada. Só a partir dessa visão plural e diversa será possível estabelecer novos preceitos que deem conta da problemática particular e diversa das mulheres (Pimentel, 2021)

As normas internacionais que tratam da violência contra a mulher estão presentes nos sistemas ONU e interamericano, vigilantes do enfrentamento à violência contra a mulher e que exigem do Poder Judiciário brasileiro mudanças de paradigma de atuação que levem em conta a complexidade do fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher.

A revitimização das mulheres em situação de violência por meio da incessante necessidade de repetição das narrativas perante diversos agentes do sistema de justiça, desconsidera os parâmetros internacionais de intervenção e os ditames da Lei Maria da Penha e chama atenção ao tema da competência híbrida, que é objeto de polêmica no Brasil com posições a favor do movimento feminista e academia e contrária do Poder Judiciário.

A análise dessa questão pela aplicação do mecanismo do controle de convencionalidade, cotejando previsões internacionais com a competência híbrida prevista na Lei Maria da Penha permitiu concluir pela plena compatibilidade do dispositivo nacional com as normativas internacionais.

A competência híbrida analisada por meio do controle de convencionalidade com lentes de gênero dos seis passos da metodologia de Alda Facio, ressalta a importância de alterar a perspectiva das normas de enfrentamento da violência contra a mulher para que aquelas que sofrem violência sejam ouvidas e melhor atendidas em suas múltiplas demandas.

Destacou-se, ainda, a necessidade de não apenas confrontar essas normas, mas mudar a perspectiva de análise ao trazer a metodologia dos seis passos de Alda Facio, para que o ordenamento jurídico possa ser lido com outro olhar, por meio da pergunta pela mulher na elaboração, alteração e aplicação das normas.

Observa-se da realidade institucional brasileira que a competência híbrida não foi, na prática, implementada pelos Tribunais Estaduais, o que depende de medidas administrativas. Todavia, há ferramentas que podem ser efetuadas com custo baixo e que minimizariam os efeitos das diversas peregrinações por unidades judiciais, tais como a capacitação dos Juízos das Varas de Família, a comunicação entre os Juízos por meio de ferramentas eletrônicas e a prioridade de tramitação dos feitos envolvendo violência doméstica.

No âmbito internacional, no item 24 “b” da Recomendação Geral n. 19 do Comitê CEDAW, está expresso que “é essencial a capacitação quanto às questões do gênero dos funcionários judiciais e outros responsáveis públicos e agentes da ordem

pública, para uma efetiva implementação da Convenção”.

No item 29 da Recomendação Geral n. 33 do Comitê CEDAW, sugere-se que os Estados-parte:

a) Adotem medidas, incluindo programas de conscientização e capacitação a todos os agentes do sistema de justiça e estudantes de direito, para eliminar os estereótipos de gênero e incorporar a perspectiva de gênero em todos os aspectos do sistema de justiça; b) Incluam outros profissionais nesses programas de conscientização e capacitação, em particular profissionais de saúde e trabalhadores sociais, que desempenham potencialmente um papel importante em casos de violência contra as mulheres e em questões de família; [...] e f) Proporcionem programas de capacitação para juízes, promotores, advogados e funcionários encarregados de fazer cumprir a lei sobre a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais relacionados aos direitos humanos, incluindo a Convenção e a jurisprudência do Comitê, bem como a aplicação da legislação proibindo a discriminação contra as mulheres (ONU Recomendação 33/CEDAW, 2022).

A competência híbrida, por si só, não garante essa capacitação que deve incluir no âmbito do Poder Judiciário as unidades especializadas em violência doméstica, as Varas Criminais comuns (maior acervo de casos envolvendo violência doméstica) e, principalmente, as Varas de Família.

A esse respeito, a pesquisa “Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça: experiências na América Latina”, elaborada por Andrea Catalina León e Paola Stuker, publicada em 2020 pelo Ipea, recomenda a priorização da especialização de práticas, procedimentos, formação e capacitação em todas as unidades judiciais com as mais diversas competências, na mesma linha adotada pelo Protocolo para Julgamento com com Perspectiva de Gênero (Resolução n. 492/2023-CNJ):

No diagnóstico elaborado por Amaya (2016), a autora formula recomendações

no sentido de priorizar a especialização das práticas, os procedimentos, a formação e as capacidades dos operadores, irrigando todas as jurisdições (penal, cível, de família e contenciosa administrativa), no lugar de priorizar a criação de órgãos especializados ou de novas repartições burocráticas no Judiciário. Para Amaya (2016), as estratégias de especialização que focam a segunda alternativa tendem a reproduzir assimetrias de cobertura geográfica, em razão de limitações orçamentárias e de operacionalização local. Na prática, as populações de zonas rurais e municípios pequenos podem ser excluídas dos benefícios da especialização, que somente chega a ser implementada nos grandes centros urbanos (Amaya, 2020).

A capacitação com perspectiva de gênero está prevista em diversas recomendações e resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça desde 2007, com destaque para a recente Resolução n. 492/2023, que determina a adoção do Protocolo com Perspectiva de Gênero por todas as instâncias do Poder Judiciário e também nas convenções internacionais (Recomendações Gerais n. 19 e 33 do Comitê CEDAW).

Além disso, o estabelecimento de comunicação em tempo real e com destaques de priorização entre as Varas Criminais, unidades especializadas e Varas de Família também se mostra viável, ainda mais se tratando de processos que tramitam em meio eletrônico, o que poderia evitar a prolação de decisões conflitantes, que invariavelmente ocasionam vitimização secundária às mulheres em situação de violência.

A Lei n. 13.894/2019 incluiu o inciso III ao artigo 1.048 do Código de Processo Civil, prevendo que “terão prioridade de tramitação, em qualquer juízo ou tribunal, os procedimentos judiciais: [...] III - em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006”. A aplicação imediata desse dispositivo legal

pode evitar a revitimização e garantir o acesso das mulheres à justiça de forma efetiva e célere.

A mulher em situação de violência precisa de acolhimento e atendimento adequado, seja em Vara única, seja em Vara Criminal comum, especializada ou com competência híbrida. O importante é que os(as) magistrados(as) atuem com perspectiva de gênero, independentemente do desenho institucional.

Ao final da Nota técnica publicada pelo Consórcio Maria da Penha são sugeridas diversas medidas, mas vale destacar duas que poderiam ser acolhidas pelo Poder Judiciário:

4. promova, em parceria com as universidades, estudo sobre os custos econômicos de processos judiciais nas varas de violência doméstica e familiar e nas varas de família, gerando dados empíricos cientificamente coletados e analisados e contribuam para a reorganização judiciária necessária para a boa implementação de novas unidades judiciárias com competência plena.
5. realize, em parceria com as universidades, estudos sobre os fluxos e dos tempos processuais nas varas e juizados de violência doméstica e familiar, a fim de avaliar os fatores que provocam congestionamento processual nessas varas e propor medidas para reduzir os volumes de processos arquivados por prescrição de prazo.

O aprimoramento da organização judiciária deverá ser precedido de estudos e pesquisas empíricas, com coleta e análise de dados em parceria com universidades, para que sejam propostas soluções viáveis e condizentes com a realidade de cada Tribunal, a fim de que o sistema de justiça pergunte diuturnamente pela mulher e tenha as suas demandas como prioritárias.

Apesar da conclusão pela compatibilidade da competência híbrida com as normas internacionais, sabe-se que referida implantação exigiria alteração profunda de paradigmas do Judiciário,

incorporando visão holística de resolução dos conflitos e seus desdobramentos, com a devida atenção a aspectos jurídicos, psicossociais, econômicos, raciais, sem descuidar da pluralidade de mulheres que o sistema de justiça deve contemplar na sua atuação diuturna, em constante aprimoramento e aberto ao diálogo com a sociedade.

## REFERÊNCIAS

AMAYA, Andrea Catalina León; STUKER, Paola. **Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça**: experiências na América Latina. Brasília, DF: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2552). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9913/1/td\\_2552.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9913/1/td_2552.pdf). Acesso em: 25 jun. 2024.

BERISTAIN, Antonio. **Nova criminologia à luz do direito penal e da vitimologia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

BIANCHINI, Alice. Varas híbridas com competência cível e criminal. In: COMISSÃO NACIONAL DA MULHER ADVOGADA; FONAVID. Lei Maria Penha: diálogos entre advocacia e magistratura. **OAB Nacional**, 27 ago. 2019. 1 Webinar (248 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=noKIUI5lwUU>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1 de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República,

1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8.º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 5 mar. 2023.

CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 143-169.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Aplicabilidade da competência cível e criminal da Lei Maria da Penha. In: SEMINÁRIO 12 ANOS DE LEI MARIA DA PENHA, 2019, Brasília, DF. [Anais...]. Brasília: Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Conta a Mulher, 2019. p. 101-107. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564441>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**: ano 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Nota Técnica 0004865-61.2021.2.00.0000**. Nota técnica. Projeto de Lei n. 3.244/2020. Ampliação da competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Manifestação contrária à proposta. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=1925A961B8DC59FDD3A9A13BD3D6CD53?jurisprudencialdJuris=52783>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação Geral n. 35 sobre violência de gênero contra as mulheres do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. Brasília: CNJ, 2019. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb-4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2022c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no

Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 492/2023**. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Brasília: CNJ; Enfam, 2023c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO AVON; CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO. **Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/548/1/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA. **Nota técnica referente à competência plena dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar prevista na Lei Maria da Penha e às modificações introduzidas pela Lei 13.894/2019**. 26 out. 2020. Disponível em: <http://cepia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Nota-Cons%C3%B3rcio-Maria-da-Penha-Competencia-Hibrida.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

FACIO, Alda. Con los lentes del género se ve otra justicia. In: INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS (ILSA). *Otras Miradas de la Justicia*. **El Otro Derecho**, Bogotá, n. 28, p. 85-102, jul. 2002. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/33811.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

FACIO, Alda. **Cuando el género suena cambios trae**: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal. San José, Costa Rica: ILANUD, 1992. p. 75-109.

FONAVID. Enunciados. [2023]. Disponível em: <https://fonavid.amb.com.br/enunciados2.php>. Acesso em: 25 abr. 2024. Não paginado.

IZUMINO, Wânia Pasinato. **Estudo de caso**: Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulhe-

res em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso: relatório final. São Paulo: Observatório Lei Maria da Penha, 2009. Disponível em: [http://www.observe.ufba.br/\\_ARQ/estudodecaso.pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/estudodecaso.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria Geral do Controle de Convencionalidade no Direito Brasileiro. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (coord). **Controle de convencionalidade: um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 3-56.

MELLO, Adriana Ramos de; PAIVA, Livia de Meira Lima. **Lei Maria da Penha na prática**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres**. 1993. Disponível em: [https://pop-desenvolvimento.org/publicacoes/temas/descarregar-ficheiro.html?path=4\)+Direitos+Humanos%2Fc\)+G%C3%A9nero%2FDeclara%C3%A7%C3%A3o+Sobre+A+Elimina%C3%A7%C3%A3o+Da+Viol%C3%Aancia+Contra+As+Mulheres.pdf](https://pop-desenvolvimento.org/publicacoes/temas/descarregar-ficheiro.html?path=4)+Direitos+Humanos%2Fc)+G%C3%A9nero%2FDeclara%C3%A7%C3%A3o+Sobre+A+Elimina%C3%A7%C3%A3o+Da+Viol%C3%Aancia+Contra+As+Mulheres.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. **Recomendação Geral n. 19 (violência contra as mulheres)**. 1992. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/8038814/recomendacao-19-cedaw.pdf/5f5504a5-2593-4bc3-f195-7c9566d0d86e?version=1.0>. Acesso em: 25 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. **Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça**. 2015. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/8038814/recomendacao-geral-n33-comite-cedaw.pdf/21a63c54-e061-43c6-f5d4-88630e8f0265?version=1.0>. Acesso em: 25 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 54/01: Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes: Brasil**. 4 abr. 2001. Disponível

em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 25 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena: ONU, 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

PIMENTEL, Silvia; BIANCHINI, Alice. **Feminismo(s)**. São Paulo: Matrioska, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9. ed. rev.atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmen Hein de. **Lei Maria da Penha Comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PITANGUY, Jacqueline. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de. **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

SCHÄFER, Gilberto; RIOS, Roger Raupp; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; GOMES, Jesus Tupã Silveira. Os controles de convencionalidade tradicional e interamericano: institutos distintos ou duas faces da mesma moeda?. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 3, 2017, p. 216–242.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: um campo de reflexão e ação em prol do empoderamento jurídico das mulheres. **Gênero e Direito**, Paraíba, v. 8, n. 3, p. 127–150, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/article/view/46598/27611>. Acesso em: 21 ago. 2022. p. 139.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. **Nota Técnica 7.** Competência híbrida dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Artigo 14-A da Lei n. 11.340/06. Interpretação restritiva. Brasília, DF: CIJDF, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/normas-tecnicas/centro-de-inteligencia-da-justica-do-distrito-federal-cijdf-notas-tecnicas/nota-tecnica-7-cijdf.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

VANZELER, Kelle Aline Barroso. A competência híbrida das Varas de Violência Doméstica. In: SEMINÁRIO DE DIREITO PENAL E DEMOCRACIA, 1., 2012, Belém.

[Anais...], 2019. p. 1-14. Disponível em: <https://direitopenaledemocracia.ufpa.br/wp-content/uploads/2019/03/COMPET%C3%8ANCIA-H%C3%8DBRIDA-DA-VARA-DE-VIOL%C3%8ANCIA-DOM%C3%89STICA.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Gender Gap Report 2022.** Geneva: World Economic Forum, 2022. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>. Acesso em: 25 abr. 2024.

ZANELLO, Valeska. **Saúde mental, gênero e dispositivos:** cultura e processos de subjetivação. Curitiba: Appris, 2018.

### Tais de Paula Scheer

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) e integrante da CEVID/TJPR. Mestra em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero, Direitos Humanos e Acesso à Justiça (ENFAM).



---

## ARTIGOS

### JUSTIÇA E CIDADANIA: PROCESSOS E PROJETOS ESTRUTURAIS PARA O DIREITO À MORADIA

#### JUSTICE AND CITIZENSHIP: STRUCTURAL PROCESSES AND PROJECTS FOR THE RIGHT TO HOUSING

*Hamilton Rafael Marins Schwartz  
Gustavo Calixto Guilherme*

**Resumo:** O presente artigo visa apresentar o direito à moradia e a regularização fundiária no ordenamento jurídico para investigar a implementação de processos e projetos estruturais pelo Poder Judiciário brasileiro. O objetivo é analisar a necessidade de decisões e procedimentos estruturais para modificar o estado de coisas inconstitucional consolidado pela precariedade habitacional no Brasil. O método científico utilizado é o dedutivo, alicerçado nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Em conclusão, com fundamento na ADPF 828/DF e no Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça do Paraná, prova-se que a resolução de demandas complexas envolvendo o direito à moradia deve ser constituída por processos e projetos estruturais que possibilitem a efetivação da cidadania, da dignidade da pessoa humana e a proteção de vulneráveis.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Regularização fundiária urbana. Processos e projetos estruturais. Proteção de vulneráveis.

**Abstract:** This article aims to present the right to housing and land regularization in the legal system to investigate the implementation of structural processes and projects by the Brazilian Judiciary. The objective is to analyze the need for structural decisions and procedures to modify the unconstitutional state of affairs consolidated by precarious housing in Brazil. The scientific method used is deductive, based on bibliographical and documentary research techniques. In conclusion, based on ADPF 828/DF and on the housing project carried out by the Court of Justice of the State of Paraná, it is proven that the resolution of complex demands involving the right to housing must be constituted by structural processes and projects that enable the realization of citizenship, human dignity and the protection of the vulnerable.

**Keywords:** Right to housing. Urban land regularization. Structural processes and projects. Protection of the vulnerable.

## 1 INTRODUÇÃO

A positivação do direito à moradia tem início na ascensão dos direitos humanos verificada após as barbáries ocorridas na Segunda Grande Guerra. Preconizado na Declaração Universal de 1948 e reiterado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e na Declaração de Viena de 1993, o direito à moradia foi contemporaneamente estabelecido nas constituições.

Em setembro de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou a Agenda 2030, um plano de ação de direitos humanos firmado em dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre eles o ODS 11 que tem por meta garantir a todos o acesso à habitação segura.

A Constituição Federal (CF) tem como valores maiores a dignidade da pessoa humana e o princípio da cidadania, assegurando direitos aos brasileiros, entre eles o de ter moradia adequada e atuar politicamente para obter serviços públicos e de qualidade (Brasil, 1988). O direito à moradia foi elevado a direito fundamental a partir da Emenda Constitucional n. 26/2000, como consequência do processo de democratização do fim do século XX e do crescimento demográfico exponencial. A partir de então, diversas normas infraconstitucionais regulamentaram o direito à moradia e seus instrumentos jurídicos, como, por exemplo, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e a Lei de Regularização Fundiária (Lei n. 13.465/2017).

Diante da amplitude do conteúdo programático constitucional e legislativo, o Poder Judiciário tem sido cada vez mais demandado a resolver problemas de alta complexidade. O magistrado, anteriormente visto com uma função adstrita à resolução de casos pela

aplicação da lei, passa a ser um agente do poder com diversas funções, como a de julgador, administrador e mediador, para organizar os mais diversos sistemas da sociedade e garantir os direitos humanos de maneira eficiente.

De forma concomitante, observa-se que os processos estruturais e os métodos adequados de solução de conflitos vêm gradualmente assumindo protagonismo na ordem jurídica.

A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses (CNJ, 2010). Ato normativo de vanguarda, possibilitou a inserção gradual da autocomposição na rotina dos operadores do Direito e abriu caminho para a promulgação da Lei de Mediação e para a inclusão de dispositivos relacionados ao tema no Código de Processo Civil.

Do mesmo modo, a Resolução CNJ n. 350/2020 fomentou a cooperação em duas dimensões: entre os órgãos do Judiciário e de forma interinstitucional (CNJ, 2020).

Ato normativo de grande importância para o tema proposto é a Resolução CNJ n. 510/2023, criadora das comissões de soluções fundiárias (CNJ, 2023).

Assim, o trabalho tem como objetivo apresentar o direito à moradia e a regularização fundiária como ponto inicial para investigar a necessidade de as demandas judiciais fundiárias serem consideradas processos estruturais diante do estado de desconformidade em que vivem as pessoas consideradas vulneráveis que se encontram em habitações precárias e loteamentos sem registro nos cadastros públicos imobiliários.

A pesquisa também tem por escopo apresentar os processos e projetos estruturais que vêm sendo realizados pelo

Judiciário brasileiro para a materialização do princípio central esculpido na Carta Magna, a dignidade de pessoa humana.

O método de abordagem adotado foi o dedutivo, com o uso dos métodos de procedimento histórico, monográfico e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, notadamente a consulta à legislação, jurisprudência, livros, artigos científicos, notícias e fontes estatísticas.

Primeiramente, serão abordados temas como os direitos humanos, a Constituição Federal e os primados do direito à moradia e da regularização fundiária urbana.

Em um segundo momento, serão relatados os processos estruturais e casos julgados pelas Cortes de Justiça brasileiras.

No último capítulo, serão apresentados os números referentes ao déficit habitacional no país para comprovar a premente importância dos processos e projetos estruturais nas demandas complexas que abrangem o direito à moradia.

Serão investigadas as seguintes hipóteses: (i) a aplicabilidade dos procedimentos estruturais nas contendas judiciais relacionadas ao direito à moradia; (ii) a consensualidade inerente à resolução adequada das demandas fundiárias; e (iii) a atuação do Poder Judiciário tem contribuído para a efetividade da dignidade humana e do direito à moradia.

O artigo justifica-se ante a imperiosa necessidade de decisões e projetos estruturados que sejam eficientes e englobem a cooperação e o diálogo como forma de fazer prevalecer o direito à moradia.

## **2 DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A concepção contemporânea de direitos humanos foi introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela

Declaração de Viena de 1993. É fruto da internacionalização dos direitos humanos que constitui um movimento recente na história, surgido a partir do pós-guerra como resposta às atrocidades cometidas durante o nazismo. Nessa reconstrução, há, de um lado, a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e de outro, a emergência de uma nova feição do Direito Constitucional ocidental, baseado em princípios e valores com foco na dignidade humana (Piovesan, 2019).

O direito à moradia está previsto no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, de modo que toda pessoa tem direito a um padrão de vida suficiente para garantir a si e à sua família saúde, bem-estar, alimentação, habitação, vestuário, assistência médica e os serviços sociais indispensáveis (ONU, 1948).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotado pela ONU em 1966 consolidou uma série de direitos em âmbito internacional, entre eles o direito à moradia (ONU, 1966).

A Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 reforçou o contido na Declaração Universal de 1948 e fez um apelo aos Estados para que se abstivessem de tomar qualquer medida unilateral contrária à plena realização dos direitos humanos, notadamente o direito de todos a um nível de vida adequado (ONU, 1993).

Em setembro de 2015, foi criada a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, consubstanciada em um plano de ação global para a pacificação social, para a proteção ao meio ambiente e para acabar com a pobreza. É alicerçada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: (i) erradicação da pobreza; (ii) fome zero e agricultura sustentável; (iii) saúde e bem-estar; (iv) educação

de qualidade; (v) igualdade de gênero; (vi) água potável e saneamento; (vii) energia limpa e acessível; (viii) trabalho decente e crescimento econômico; (ix) indústria, inovação e infraestrutura; (x) redução das desigualdades; (xi) cidades e comunidades sustentáveis; (xii) consumo e produção responsáveis; (xiii) ação contra a mudança global do clima; (xiv) vida na água; (xv) vida terrestre; (xvi) paz, justiça e instituições eficazes; e (xvii) parcerias e meios de implementação (ONU, 2015).

O direito à moradia está diretamente relacionado com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Agenda 2030 da ONU intitulado “Cidades e comunidades sustentáveis”, que tem como uma de suas metas garantir, até 2030, o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos e urbanizar as favelas, bem como apoiar os países menos desenvolvidos para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais (ONU, 2015). Também está conectado a outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como a erradicação da pobreza, saúde e bem-estar, redução das desigualdades, paz, justiça e instituições eficazes.

Com as constituições democráticas do século XX, a Constituição como norma diretiva fundamental assume protagonismo, dirigindo-se aos poderes públicos e condicionando os particulares de maneira a assegurar a realização dos direitos fundamentais-sociais (Streck, 2014, p. 113-114).

A Constituição Federal (CF) estabeleceu a dignidade da pessoa humana como o valor maior do ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 1988). A dignidade da pessoa humana representa um conjunto de direitos que são inerentes à espécie humana, como vida, saúde, lazer, educação, cultura e trabalho, os quais

configuram-se como centro fundante da ordem jurídica e devem ser propiciados pelo Estado (Agra, 2018, p. 156).

O princípio da cidadania é destacado no texto constitucional e a condição de cidadão assegura aos brasileiros o direito à moradia adequada e de atuar politicamente na vida em sociedade (Brasil, 1988).

A regulamentação de direitos sociais é uma tendência do constitucionalismo contemporâneo. Como exemplo, a Constituição de Portugal (1976) tem um título para os direitos e deveres sociais, econômicos e culturais e a Constituição do Equador (2008) trata de numerosos direitos fundamentais (Rothenburg, 2021).

O direito à moradia é visto como forma de justiça social, de equidade para que as pessoas possam usufruir de habitação adequada, com saneamento básico e com os outros equipamentos públicos que possibilitem uma vida digna.

Para Sotto Maior Neto, justiça social é permitir a universalização das promessas de cidadania que estão contempladas nas convenções e tratados internacionais e nas constituições. A justiça social ocorre quando o Estado cumpre com seu dever institucional de assegurar a promoção social e os direitos para todas as pessoas (2023).

O direito à moradia constitucionalmente previsto é contemporâneo, constituído no conjunto das construções de reconhecimento dos direitos humanos abastecidos no rol de democratizações do final do século XX e início do século XXI. As condições vivenciadas no Brasil com a urbanização acelerada, o aumento demográfico e a desproporcional resposta sobre melhores condições de vida voltadas à parte significativa da sociedade, aliadas ao processo de abertura política, geraram condições para a inclusão do direito à moradia no texto constitucional e inserção

de temas como política urbana e meio ambiente (Pontes, 2021).

O direito à moradia é direito fundamental social e postulado basilar da dignidade humana, consagrado no art. 6.º da Carta da República por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000. O art. 23 dispõe ser de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições de saneamento básico e habitacionais. Nessa esteira, a Lei Maior prevê em seu art. 182 que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Para regulamentar as normas constitucionais da política urbana, em âmbito infraconstitucional foi promulgada a Lei n. 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

O art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, que contempla o direito à moradia e aos serviços públicos para as presentes e futuras gerações. O inciso II impõe a gestão democrática pela participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na elaboração, execução e acompanhamento dos planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

Entre as diversas normas relacionadas ao tema, a Lei n. 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com o objetivo de viabilizar à população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios

nessa seara e articular, acompanhar, compatibilizar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação, além de criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o intuito de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas vinculados ao sistema (Brasil, 2005).

Nessa perspectiva, a Lei n. 11.888/2008 assegura o direito das famílias com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em áreas rurais ou urbanas, de obter assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de habitação de interesse social para sua própria moradia, assistência a ser realizada por profissionais das áreas de arquitetura, engenharia e urbanismo que atuem como servidores públicos dos entes federativos; profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em engenharia, arquitetura ou urbanismo ou em programas de extensão universitária por meio de escritórios modelos ou escritórios públicos com atuação no setor; integrantes de equipes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos; e profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas credenciados, contratados ou selecionados pela União, estado, Distrito Federal ou município (Brasil, 2008).

O conjunto de medidas intitulado Regularização Fundiária se transformou ao longo dos anos na medida em que o nível de irregularidade foi se agravando, passando de um conjunto de leis e normas infralegais distribuídas no ordenamento jurídico até chegar no sistema organizado atual com o advento da Lei n. 13.465/2017 e do Decreto n. 9.310/2018, que pretenderam tratar a matéria de maneira integral (Macedo, 2022).

A Lei n. 13.465/2017 alterou dispositivos da Lei n. 8.629/1993 (lei que

regulamenta disposições constitucionais relativas à reforma agrária) no que tange à regularização fundiária rural e disciplinou a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), conceituada como as medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). O parágrafo primeiro do art. 9º impõe aos poderes públicos o dever de formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de sua competência atreladas aos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, visando a ocupação do solo de forma eficiente (Brasil, 2017).

O art. 10 da Lei constitui os objetivos da Reurb a serem observados pelos entes federativos, como garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, bem como a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados e a prestação dos serviços públicos a seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (Brasil, 2017).

A Lei n. 13.465/2017 prevê duas modalidades de regularização fundiária urbana: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, declarados em ato do Poder Executivo municipal (art. 13, I) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), regularização fundiária dos núcleos urbanos informais ocupados pela população não abrangida pela hipótese anterior (art. 13, II). O §1º do art. 13 estipula que são isentos de custas e emolumentos alguns atos registrares relacionados à Reurb-S, como, por exemplo, o primeiro registro da Reurb-S que confere direitos reais aos seus beneficiários (Brasil, 2017).

A Lei da Reurb elenca, entre outras disposições, os legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, os institutos jurídicos aplicáveis e o procedimento administrativo que engloba as fases de requerimento dos legitimados, do processamento administrativo e manifestação das partes envolvidas, elaboração do projeto de regularização fundiária, saneamento do processo administrativo, decisão da autoridade competente e publicidade da decisão, expedição e registro da Certidão de Regularização Fundiária (Brasil, 2017).

A Lei n. 13.465/2017 foi significativa para a consolidação das normas referentes à regularização fundiária urbana; contudo, tornou-se bastante complexa para a materialização de seus dispositivos pelo Poder Executivo e, por conseguinte, para o atendimento ao princípio da dignidade humana. Exigências contidas na referida lei, sejam ambientais, urbanísticas e mesmo jurídicas são demasiadamente morosas ou não podem ser atendidas. Em todo caso, a população vulnerável não detém condições de cumprir com todas as obrigações legais ali previstas, que eventualmente podem não ter função prática e social.

Ante a incapacidade dos poderes Legislativo e Executivo de proporcionar soluções efetivas às demandas sociais advindas da amplitude do conteúdo programático da Constituição, tem-se uma ascensão do Poder Judiciário para a concretização dos propósitos constitucionais (Fogaça, 2021, p. 35), entendimento que pode ser estendido para o âmbito infraconstitucional, no caso, para concretizar os ditames da Lei de Regularização Fundiária Urbana.

Nessa lógica, a Justiça contemporânea passou a ser cada vez mais demandada para a resolução de questões de grande complexidade, de natureza social, cultural,

ética, política e econômica. A sociedade brasileira passou a cobrar, cada vez mais, uma Justiça eficiente, pautada pela transparência (Toffoli; Kim, 2023, p. 102).

As controvérsias relacionadas ao direito à moradia apresentadas perante o Poder Judiciário são, em sua essência, complexas, o que demanda outro método de solução que não seja o tradicional para salvaguardar direitos sociais fundamentais.

### 3 PROCESSOS ESTRUTURAIS E DEMANDAS FUNDIÁRIAS

A história dos processos estruturais começa na Corte Suprema dos Estados Unidos na década de 50, época em que foi formada a Civil Rights Court e foi realizado o julgamento *Brown v. Board of Education of Topeka*, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da doutrina do *separate but equal* e a inaceitabilidade da segregação racial nas escolas públicas norte-americanas (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 18-29).

Outro exemplo de decisão estrutural envolveu o caso *Holt v. Sarver*, pelo qual o sistema prisional do estado do Arkansas (EUA) foi judicialmente impugnado, visando uma reforma completa do sistema penitenciário (Violin, 2017, p. 307).

No Canadá, no caso *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)* foi possível a identificação do potencial da utilização dos processos estruturais para a resolução de situações inconstitucionais, ainda que não tenha sido aplicado a medida. A busca pela efetivação de programas de ensino da língua francesa em escolas tratava-se de direito previsto na Constituição Canadense de 1982 e

que, diante de reiterada omissão estatal, provocou a Suprema Corte canadense a se pronunciar mais de uma vez sobre o tema<sup>1</sup> (Jobim; Alff, 2022, p. 22, tradução nossa).

Na Colômbia, a Corte Constitucional foi responsável pelo julgamento (Sentencia T-025) de caso referente ao deslocamento interno forçado de pessoas decorrente de um contexto de violência, em que cidadãos eram forçados a migrar dentro do território nacional, abandonando seus lares em busca de segurança. Diante do que foi denominado Estado de Coisas Inconstitucional, ou seja, um quadro de violação massiva de direitos fundamentais, a Corte Constitucional colombiana procurou solucionar o caso mediante remédios estruturais flexíveis e diálogo amplo entre instituições e sociedade, o que foi determinante para a efetividade das medidas adotadas (Campos, 2015).

A Suprema Corte brasileira, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional diante da violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional do país, concedendo um prazo de seis meses para o Poder Executivo federal elaborar um plano de intervenção para solucionar a situação (STF, 2023).

Os processos estruturais são caracterizados por: (i) estarem pautados em uma discussão de um problema estrutural, um estado de desconformidade; (ii) buscarem uma reestruturação que remova a situação de desconformidade, por meio de decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolverem-se em um procedimento bifásico, de

<sup>1</sup> In the *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)* case it was possible to identify the potential of resolving the unconstitutional situation by means of structural procedure even though this measure was not applied. The quest for implementing teaching programs in French-language secondary schools was a right foreseen in the Canadian Constitution since 1982, and due to repeated state omission, it was necessary for the Supreme Court to rule more than once on the same subject.

forma a abranger o reconhecimento e a definição do problema estrutural e o estabelecimento do projeto de reestruturação que será implementado; (iv) desenvolverem-se em procedimento marcado pela flexibilidade intrínseca, com possibilidade de adoção de formas atípicas de medidas executivas e de intervenção de terceiros, de modificação do objeto litigioso e de uso de mecanismos de cooperação judiciária; e (v) um grau de consensualidade que pode incluir a adaptação do processo, conforme o art. 190 do Código de Processo Civil. Também possuem algumas características típicas, porém não essenciais: coletividade, multipolaridade e complexidade (Didier Jr.; Braga; Oliveira, 2022, p. 817-818).

O procedimento comum do Código de Processo Civil pode servir como base para o desenvolvimento de um processo estruturante, tendo em vista que a legislação processual inaugurou um procedimento padrão bastante flexível, como pode-se verificar quanto à possibilidade de adaptação às peculiaridades do caso concreto (v.g. arts. 7º, 139, IV, 297 e 300), quanto à admissão de cooperação judiciária (arts. 67 a 69), no que se refere à celebração de negócios jurídicos processuais (art. 190), à possibilidade de que o procedimento comum seja adaptado para a utilização de técnica processual diferenciada prevista em procedimento especial (art. 327, §2º), dentre outras disposições (Didier Jr.; Braga; Oliveira, 2022, p. 847-848).

Cumprir destacar as inovações na interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ocorrida com a vigência da Lei n. 13.655, em 25 de abril de 2018. Chama atenção o artigo 21, que estabelece que o juiz deve levar em conta as consequências jurídicas e administrativas da decisão (Brasil, 2018). O consequencialismo jurídico

deve ponderar as questões relativas ao cumprimento dos direitos fundamentais e também a questão orçamentária.

Menegat leciona que a Lei n. 13.655/2018 constitui relevante ponto de inflexão no tema do controle interno e externo de políticas públicas. A nova redação da LINDB privilegia a ação dialogada (artigos 26, 27, §2º e 29), ponderada (artigos 20 a 24 e 27) e previsível (arts. 21, parágrafo único, §§ 22, 23, 24 e 30), de modo a oficializar a primazia dos agentes que ouvem e levam em consideração os anseios da população (art. 29), que anteveem os efeitos de suas ações (arts. 20 e 21) e buscam remediar possíveis iniquidades delas advindas (art. 21, parágrafo único, e § 27). Especificamente quanto aos processos estruturais e sua aplicabilidade, argumenta que essa parece ser a inclinação do artigo 21, parágrafo único, da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (2023, p. 240-242):

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos (Brasil, 2018).

Comumente o Judiciário se utiliza das ferramentas tradicionais disponíveis, como os procedimentos regulamentados no Código de Processo Civil ou em legislação especial, elaborados para conflitos individuais e coletivos. O grande entrave é que nenhum desses instrumentos foi arquitetado para lidar com situações difíceis e multifacetadas. A inadequação

dessas técnicas reflete na qualidade da resposta jurisdicional possível e em algumas soluções que podem ser vistas como insuficientes para atender a uma determinada realidade (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 7).

Por outro lado, é interessante notar que o tema de medidas estruturantes tem ingressado gradualmente na jurisprudência, em um fluxo que tem se intensificado nos últimos anos (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 42).

Na esfera do direito à saúde, a Suprema Corte brasileira reconheceu a possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas e, por conseguinte, na saúde pública, quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45/DF. Na fundamentação da decisão, o Supremo Tribunal Federal (STF) perfilhou o entendimento de que a intervenção judicial é admitida visando garantir direitos constitucionais quando do descumprimento integral ou parcial pelos órgãos estatais competentes (STF, 2004).

Nesse sentido, recentemente o Supremo Tribunal Federal ratificou o posicionamento supracitado no julgamento do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n. 684.612, ocorrido em 3/7/2023, para fixar a tese de que “a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação de poderes” e que “a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano e/ou meios adequados para alcançar o resultado” (STF, 2023). O caso em apreço é originário de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de

determinar ao Poder Executivo municipal a contratação de médicos, funcionários técnicos e estruturação de hospital público.

Da mesma forma, na decisão do Recurso Especial n. 1.733.412/SP, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu que a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, baseada na necessidade de melhorias em hospital público, tratava-se de processo estrutural e exigia do Judiciário uma condução diferenciada do feito. Na fundamentação do voto, a Corte Superior argumentou que nos processos estruturantes as pretensões devem ser consideradas como modificadoras do estado de coisas ensejador da violação de direitos e reconheceu que, no caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas da prestação de serviços de saúde configurou omissão pela instância ordinária quanto às disposições legais invocadas, determinando o retorno do feito à origem para o afastamento do vício na decisão (STF, 2019).

Um dos primeiros e mais emblemáticos casos estruturais relacionados ao Direito Ambiental foi o da Ação Civil Pública n. 93.8000533-4, ajuizada pelo Ministério Público Federal em 1993 junto à Justiça Federal de Criciúma, para a efetivação de um projeto de recuperação ambiental de área degradada pela mineração de carvão. A execução da sentença envolveu cronogramas, projetos de recuperação ambiental e dezenove acordos em uma atuação coletiva que privilegiou o contato direto com as partes, técnicos e áreas ambientais danificadas, e a construção de soluções consensuais para tentar objetivar as medidas para solucionar a questão (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 42-46).

Outro caso que abrangeu o Direito Ambiental foi o rompimento da barragem

B-I de responsabilidade da Vale S.A, em janeiro de 2019, em Brumadinho. Foi ajuizado processo coletivo abrangendo três ações civis públicas intentadas pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública e pelo Estado de Minas Gerais, e o Poder Judiciário foi acionado com urgência visando à reparação integral do dano ambiental. Tendo em vista a hipercomplexidade jurídica e fática de um conflito de tamanha magnitude, houve a necessidade de adoção de um modelo de processo estrutural que, em constante adaptação, possibilitou o intercâmbio de diálogos institucionais e a participação de vários integrantes da sociedade (Bacellar et al, 2023, p. 52).

Os casos mencionados comprovam que o Poder Judiciário se tornou protagonista na condução de problemas sociais quando da ausência de solução pelos outros Poderes da República. E não se trata de ativismo judicial, mas sim de garantir direitos fundamentais à população que em diversos casos se vê à deriva.

Com efeito, a saída pela via das decisões estruturais passa pela migração, contínua e suave, de um modelo de decisão legalista para a decisão judicial alicerçada na efetivação do direito social pela (re)orientação da política pública. Tal modelagem deve estar pautada na hermenêutica de vanguarda, na principiologia e na posição que veicula máxima efetividade ao bem-estar do cidadão, que é a razão de ser de todo o debate público (Barroso Filho, 2023, p. 10).

A construção horizontal do processo e do provimento estrutural deve ser constante e incumbe ao julgador a identificação da fluidez das relações fáticas e seus desafios, para a condução do litígio da maneira mais dialógica possível, à luz da baliza da proporcionalidade (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 126).

Entende-se que as demandas fundiárias são, em grande parte, complexas e multifacetadas, relacionadas a um estado inconstitucional de violação do direito social à moradia. Possuem as características de processos estruturais, devendo ser solucionadas por intermédio de decisões escalonadas, flexíveis, com mais de uma fase e de forma dialogada, visando à construção colaborativa da solução.

Nesse ponto, a consensualidade pode ser considerada uma característica essencial dos processos estruturantes, tendo especial importância nesse tipo de demanda (Didier Jr.; Braga; Oliveira, 2022, p. 825-826).

A característica de dialeticidade das medidas estruturais traz à tona a utilização dos métodos adequados de solução de conflitos, como a conciliação e a mediação, incentivada de forma progressiva a partir do advento da Resolução CNJ n. 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses (CNJ, 2010).

A Resolução CNJ n. 125/2010 atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça o estabelecimento de diretrizes para a implementação da política pública e impõe aos tribunais a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), unidades responsáveis pela gestão e realização das audiências de conciliação e mediação (CNJ, 2010).

Após 14 anos de vigência, é possível afirmar que a Resolução CNJ n. 125/2010 é ato normativo de vanguarda que trouxe grandes avanços ao ordenamento jurídico brasileiro.

A utilização dos métodos adequados de solução de conflitos foi incorporada ao Código de Processo Civil que, já em sua parte inaugural, intitulada Das Normas Fundamentais do Processo Civil determina

que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e que a mediação, a conciliação e outros métodos de solução consensual de litígios devem ser estimulados pelos magistrados, pelos defensores públicos, pelos advogados e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015).

Da mesma forma que a Resolução CNJ n. 125/2010, o art. 165 do Código de Processo Civil dispõe que os tribunais devem criar “centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição” (Brasil, 2015).

Em 2015, foi promulgada a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), que conceitua a mediação como atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório que visa auxiliar e estimular a identificação ou o desenvolvimento de soluções consensuais para as controvérsias. Entre os princípios que orientam a mediação estão a imparcialidade do mediador, a isonomia entre as partes, a autonomia da vontade, a busca do consenso e a boa-fé (Brasil, 2015).

No que tange à utilização dos métodos adequados de solução de conflitos, de acordo com o Relatório Justiça em Números, o número de sentenças homologatórias de acordo proferidas aumentou ao longo de oito anos, passando de três milhões em 2015 para quatro milhões em 2023 (CNJ, 2024, p. 253).

O uso dos métodos adequados de solução de conflitos se coaduna com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 da Agenda Global das Nações Unidas, intitulado “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, que possui, entre seus

objetivos, promover sociedades inclusivas e pacíficas para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

A política judiciária de tratamento adequado dos conflitos é consonante com a característica de consensualidade existente nos processos estruturais. Nas demandas fundiárias deve haver diálogo para uma prestação jurisdicional efetiva e adequada. A mediação previne a violência e garante direitos de forma pacífica.

É o que revela uma pesquisa realizada pela Clínica de Mediação da Universidade de Harvard com 600 (seiscentos) magistrados brasileiros. Do total de entrevistados, 79% acreditam que a mediação é um instrumento útil para a resolução de conflitos fundiários e 66% já utilizaram a técnica (CNJ, 2024).

A decisão meramente legalista não é suficiente para a satisfação dos direitos dos cidadãos que procuram o Judiciário como último recurso para garantir o direito à moradia. Em muitos casos, essas pessoas não possuem outro lugar para morar ou, mesmo em situações em que existem moradias adequadas, não possuem o registro imobiliário junto à prefeitura, o que inviabiliza a cobrança para que o Poder Executivo instale equipamentos públicos como, por exemplo, saneamento básico, postos de saúde próximos às residências, iluminação e outros itens essenciais para uma vida digna.

Por isso, as ações possessórias coletivas e processos complexos que envolvam regularização fundiária devem ser conduzidos em um modelo estrutural, flexível, multifásico e dialético, com ampla participação das instituições públicas, de especialistas no tema, representantes das comunidades e demais envolvidos, para uma construção decisória em coautoria.

#### 4 JUSTIÇA E CIDADANIA: PROCESSOS E PROJETOS ESTRUTURAIS PARA O DIREITO À MORADIA

O número de domicílios com déficit habitacional no Brasil em 2019 era de 5.964.993 (cinco milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e três). O déficit habitacional abrange três grandes componentes: habitação precária (soma de domicílios improvisados e rústicos), coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano (FJP, 2022, p. 16-24).

A recente pesquisa feita pela rede MapBiomas – realizada a partir da análise de imagens de satélite captadas entre 1985 e 2021 – demonstra que as áreas urbanizadas no país passaram de 1,2 milhão de hectares para 3,7 milhões. As áreas informais totalizaram 106 mil hectares e a ocupação urbana em áreas de risco aumentou três vezes no período. Nas favelas, de cada 100 (cem) hectares, 15 (quinze) foram construídos em áreas de risco (MapBiomas, 2022).

O panorama apresentado revela um dos maiores problemas sociais do país, um estado de coisas inconstitucional na seara do direito à moradia. São aproximadamente 6 milhões de pessoas contabilizadas na estatística do déficit habitacional, muitas delas vivendo em habitações precárias e em áreas de risco. Além disso, os cidadãos que conseguem construir casas de boa qualidade, muitas vezes estão há anos sem obter os registros dos imóveis, o que os impede de atuar politicamente para que sejam instalados serviços públicos essenciais para suas moradas.

Isso demonstra a necessidade de atuação jurisdicional ser pautada em processos e projetos estruturais para fazer cumprir o direito constitucional à moradia. O magistrado passa a ser não

só um julgador, mas também mediador e gestor de processos.

Na doutrina de Marinoni, Arenhart e Mitidiero:

Dizer que a lei tem a sua substância moldada pela Constituição implica admitir que o juiz não é mais um funcionário público burocrata que objetiva solucionar os casos conflituivos mediante a afirmação do texto da lei, mas sim um agente do poder que, através da adequada interpretação da lei e do controle da sua constitucionalidade, tem o dever de definir os litígios fazendo valer os princípios constitucionais de justiça e os direitos fundamentais (2017, p. 107-108).

A perspectiva do magistrado como um agente do poder que deve concretizar os princípios de justiça e os direitos fundamentais traz à tona a ideia de decisões estruturais e da importante função do Poder Judiciário na organização dos sistemas e na efetivação de políticas públicas.

O STF posicionou-se no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF, que teve como intuito suspender as decisões de desocupação, remoção, despejos e reintegrações de posse no período da pandemia de covid-19 como forma de evitar e reparar lesões à dignidade da pessoa humana, ao direito à vida, à saúde e à moradia de pessoas vulneráveis (STF, 2021).

Em 3/6/2021, foi parcialmente deferida medida liminar para: (i) suspender pelo prazo de seis meses medidas judiciais ou administrativas que resultassem em desocupações, despejos, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis utilizados para moradia ou para área produtiva de trabalho familiar ou individual de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20/3/2020 (início da vigência do estado de calamidade

pública); (ii) reconhecer a possibilidade de atuação do Poder Público a fim de evitar a consolidação de ocupações após 20/3/2020, desde que as pessoas em situação de vulnerabilidade fossem levadas para abrigos públicos ou que de outra forma fosse assegurada a elas moradia adequada e; (iii) suspender por seis meses a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário sem audiência da parte contrária nos casos de locações residenciais em que o locatário fosse pessoa vulnerável, mantida a possibilidade de ação de despejo por falta de pagamento, observados o rito normal e o contraditório. Foram ressalvadas da abrangência da medida cautelar as hipóteses de: ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de inundações, deslizamentos e processos correlatos; situações em que a desocupação fosse absolutamente necessária para combater o crime organizado e invasores de terras indígenas; em casos de posições jurídicas que fossem fundamentadas em leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Carta Magna e; a existência de decisões judiciais anteriores que configurassem maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos (STF, 2021).

Importante ressaltar um excerto da ementa da decisão cautelar que teve como relator o Ministro Luís Roberto Barroso:

No contexto da pandemia da COVID-19, o direito social à moradia (art. 6º, CF) está diretamente relacionado à proteção da saúde (art. 196, CF), tendo em vista que a habitação é essencial para o isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus. A recomendação das autoridades sanitárias internacionais é de que as pessoas *fiquem em casa*. Diante dessa situação excepcional, os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e também com os riscos de incremento

da contaminação para a população em geral (Brasil, 2021).

Em outubro de 2021, foi promulgada a Lei n. 14.216 que estabeleceu medidas excepcionais em razão da pandemia e suspendeu até 31/12/2021 os efeitos de atos e decisões prolatadas que determinassem a desocupação ou remoção forçada de imóvel público ou privado exclusivamente urbano que servisse de moradia ou representasse área produtiva pelo trabalho individual ou familiar (Brasil, 2021).

Em 1/12/2021, o Ministro Relator da ADPF n. 828/DF prorrogou os direitos assegurados pela Lei n. 14.216/2021 para 31/3/2022, estendendo-os para as áreas rurais, bem como fez um apelo ao legislador para a prorrogação da vigência dos prazos, decisão referendada pelo STF por maioria de votos em 9/12/2021 (Brasil, 2021). A suspensão das desocupações e despejos de imóveis urbanos e rurais foi prorrogada para 30/6/2022 e para 31/10/2022, em julgamentos que ratificaram a medida cautelar anteriormente deferida de forma parcial (Brasil, 2022).

Sobreveio, então, em 2/11/2022, o referendo na quarta tutela provisória incidental na ADPF n. 828/DF, julgado por maioria de votos, que estabeleceu a adoção de um regime de transição para a retomada da execução das decisões possessórias suspensas durante o período de crise sanitária, de forma a determinar que: (i) os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalassem comissões de conflitos fundiários para servir de apoio operacional aos juízes e elaborar estratégias de retomada das ações suspensas nessa seara; (ii) fossem realizadas audiências de mediação e inspeções judiciais pelas comissões de conflitos fundiários como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva; (iii) as medidas administrativas

que pudessem resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis fossem realizadas com a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas, antecedidas de um prazo mínimo razoável para a desocupação dos locais pela população envolvida e com a garantia do encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou locais com condições dignas ou alternativamente, fossem adotadas outras medidas eficazes para a resguarda do direito à moradia. Ainda, o tribunal determinou a retomada do regime legal para desocupação de imóveis urbanos em ações de despejo (Brasil, 2022).

Na fundamentação do voto, para a criação de comissões de conflitos fundiários pelos tribunais foi citado como referência “o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná” (STF, 2022).

A 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deu provimento ao recurso de Apelação Cível interposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná, que tinha como objetivo evitar o despejo de famílias que ocupavam terreno de um imóvel da Fundação de Ação Social (FAS) na cidade de Campo Magro, na Região Metropolitana de Curitiba. A área havia sido cedida ao Estado do Paraná para a implementação de um projeto social que não foi realizado. Com o agravamento da crise financeira ocorrida por advento da pandemia, aproximadamente 1.200 (mil e duzentas) famílias se instalaram no local em busca de moradia. Com a decisão, diversas instituições estão trabalhando na área no intuito de garantir a organização sustentável da ocupação, com a manutenção das áreas de preservação permanente para garantir a segurança das pessoas e do meio ambiente (MPPR, 2023). Na decisão, o

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná entendeu que, na ponderação entre os direitos constitucionais, a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia devem prevalecer ao direito de propriedade (Paraná, 2023).

Os julgamentos mencionados demonstram a complexidade das demandas fundiárias e a imperiosa necessidade de serem encaradas como processos estruturais a serem julgados não somente por meio da aplicação da lei, mas sim em um procedimento estruturado, flexível, multifásico, com decisões escalonadas, com a presença de diálogo e cooperação para que o estado de desconformidade seja superado da melhor maneira possível.

Evidentemente que, no caso de desastres naturais, como, por exemplo, da trágica enchente que assolou o Estado do Rio Grande do Sul em 2024, deve ser deferida medida cautelar para que as pessoas em situação de vulnerabilidade sejam acolhidas em abrigos públicos do Poder Executivo e, em segunda fase processual, sejam realocadas em moradias com condições de vida adequadas.

Por meio do poder regulamentar concedido constitucionalmente (art. 103-B, §4º, I, CF), o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 510/2023, que dispõe sobre a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos tribunais respectivamente, e estabelece diretrizes para a efetivação de visitas técnicas nas áreas objeto de conflito possessório e protocolos para o tratamento de ações de despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023).

Entre as competências da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias estão o desenvolvimento permanente de iniciativas voltadas a garantir a resolução destes conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, incentivar o diálogo com a sociedade e com as instituições e emitir notas técnicas recomendando a uniformização de procedimentos e fluxos administrativos (CNJ, 2023).

As Comissões Regionais de Soluções Fundiárias são regulamentadas para funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica das demandas possessórias e petitórias coletivas, com atribuições de mapear os conflitos fundiários de natureza coletiva sob sua jurisdição, estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos, atuar na interlocução com o juízo no qual tramita eventual processo judicial, entre outras (CNJ, 2023).

No que diz respeito aos projetos estruturais, em dezembro de 2022 o Supremo Tribunal Federal expediu a Resolução n. 790, que inaugurou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (Cesal/STF), medida que leva em consideração as demandas estruturais e os conflitos complexos que clamam por técnicas diferenciadas, como negociações, consensualidade e flexibilização dos procedimentos. O Cesal é composto por três unidades, o Centro de Mediação e Conciliação criado em 2020, o Centro de Cooperação Judiciária, regulamentado pela Resolução n. 775/2022 – que dispõe sobre a cooperação recíproca do Supremo Tribunal Federal com os demais órgãos do Judiciário – e o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos, que tem por intuito auxiliar a Suprema Corte

nos processos que tenham por objetivo a reestruturação de determinado estado de coisas inconstitucional (STF, 2022).

Por meio do Provimento Conjunto n. 02/2020, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná criou o Projeto Moradia Legal, que consiste na titulação de moradias e regularização fundiária de imóveis urbanos a ocupantes com renda familiar de até cinco salários mínimos, residentes de núcleo urbano informal não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, localizado em área urbana implantada, consolidada e integrada à cidade. O ato normativo da Presidência e Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal paranaense foi expedido levando em consideração que a atuação do magistrado não deve se limitar a solucionar conflitos de interesses e buscar a segurança jurídica, mas sim criar condições para a valorização da cidadania e a promoção da justiça social, bem como que uma das finalidades das normas jurídicas regulamentadoras do solo urbano é a proteção do direito à moradia e da ordem urbanística (TJPR, 2020).

A real necessidade e utilidade do Programa é refrear o vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua em solo paranaense. Diante da grande quantidade de ações possessórias e execuções fiscais ajuizadas, foi criado o procedimento previsto no Provimento Conjunto n. 02/2020 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, encampado pelo Ministério Público do Estado do Paraná por meio do Termo de Cooperação Institucional TJPR e MPPR n. 032/2020 (TJPR, 2023).

O Programa Moradia Legal é um instrumento facilitador para a regularização fundiária urbana nos municípios paranaenses. Ao longo dos três anos de funcionamento, o programa

entregou 2.820 (dois mil oitocentos e vinte) títulos de propriedade e atualmente alcança 135 (cento e trinta e cinco) dos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná (TJPR, 2023).

Impende destacar o Termo de Cooperação firmado com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Paraná (Anoreg), que estabeleceu a isenção dos custos dos atos das serventias registras quando praticados na esfera do Programa Moradia Legal (TJPR, 2023).

Além da garantia da isenção das custas judiciais e de cartório para a execução do projeto, o procedimento judicial para a regularização dos imóveis somente é instaurado após findada a fase técnica e de análise de viabilidade da concessão da propriedade aos cidadãos, de modo que há cooperação interinstitucional e participação dos entes municipais na identificação da função social das regiões selecionadas para a regularização dos imóveis (TJPR, 2023).

Outro ponto de grande relevância da iniciativa é que a regularização dos imóveis possibilita a realização pelo município de obras de infraestrutura, iluminação, pavimentação, calçamento, saneamento básico e permite ao cidadão atuar politicamente para que esses equipamentos públicos sejam entregues pelas prefeituras.

O artigo 20 do Provimento Conjunto n. 02/2020 estabelece que, efetivada a regularização de domínio da respectiva área, caberá ao Poder Executivo do município a realização da regularização urbanística e melhoria das condições ambientais do núcleo urbano informal, mediante a instalação de serviços públicos essenciais e infraestrutura urbana (TJPR, 2020).

O art. 8º do ato normativo impõe ao magistrado o dever de, sempre que possível, buscar a solução consensual dos pontos controvertidos do litígio, em observância ao art. 3º, §2º e §3º, do Código de Processo Civil (TJPR, 2020).

A implementação do programa foi baseada nas diretrizes da Lei n. 13.465/2017 (Lei da Reurb) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, notadamente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

A regularização fundiária reflete em benefícios para a administração pública, para o meio ambiente e, por conseguinte, para toda a sociedade. É forma definitiva de atender à função social da propriedade, de estancar a proliferação de novas ocupações irregulares e de propiciar o cadastramento correto dos imóveis nos municípios (Calixto, 2016, p. 234-235).

Verifica-se, portanto, que o Programa Moradia Legal é um projeto estrutural que, mediante um procedimento simples, acessível e eficiente, proporciona a regularização fundiária urbana para os moradores de mais de um terço dos municípios paranaenses, em alinhamento ao primado constitucional da cidadania.

No Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o Programa Lar Legal foi instituído pela Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura, para a regularização registral de imóveis urbanos em favor de famílias preponderantemente de baixa renda (TJSC, 2014). O Tribunal ratificou a constitucionalidade do projeto – como no julgamento das Apelações Cíveis n. 0313699-52.2018.8.24.0020 e n. 0305805-02.2017.8.24.0039 – sob a inteligência de que a Resolução n. 8/2014 trata-se de regulamentação de direito urbanístico, de competência concorrente

de todos os entes federativos conforme o previsto no artigo 24, I, da Constituição Federal (Santa Catarina, 2023).

O estabelecimento de processos e a criação de projetos estruturais traz à tona o princípio da cooperação previsto no artigo 6º do Código de Processo Civil, em que todos os sujeitos do processo têm o dever de cooperar para a obtenção de uma decisão de mérito justa e efetiva (Brasil, 2015).

Nessa esteira, a cooperação judiciária nacional está prevista nos artigos 67 a 69 da legislação processual civil, como incumbência e dever entre os órgãos do Poder Judiciário por meio dos magistrados e servidores (Brasil, 2015).

Em 2020, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Resolução n. 350, que dispõe sobre a cooperação nacional para o exercício das funções jurisdicionais e atividades administrativas em duas dimensões: a cooperação ativa, passiva e simultânea entre os órgãos que compõem o Judiciário, observados o princípio do juiz natural e as atribuições administrativas; e a cooperação interinstitucional entre o Poder Judiciário e outras instituições e entidades, integrantes ou não do sistema de Justiça (CNJ, 2020).

O artigo 15 do ato normativo supracitado preconiza que a cooperação interinstitucional pode abranger, entre outras providências, a gestão judiciária; a harmonização de procedimentos e rotinas administrativas; a criação e adoção de estratégias para o adequado tratamento de processos coletivos ou repetitivos, inclusive para a sua prevenção; e mutirões para a análise do enquadramento de processos nas hipóteses em que existam precedentes obrigatórios (CNJ, 2020).

Assim, nos processos e projetos estruturais é essencial a preponderância do diálogo e da cooperação judiciária em ambas as suas dimensões para a melhoria

da prestação jurisdicional e decisões eficientes.

Nos conflitos fundiários, é necessário que sejam levados em consideração os problemas estruturais relativos à concentração fundiária, ao déficit habitacional, à posse da terra, entre outros. A compreensão das questões de fundo que envolvem os processos judiciais nessa seara exige, como exemplo, que os conflitos possessórios coletivos sejam resolvidos por meio de audiências de mediação e conciliação pelos magistrados, com a presença dos órgãos responsáveis pelas políticas fundiárias, visto que se tratam de conflitos relativos à moradia adequada (Quintans; Tavares; Vieira, 2023, p. 316).

A democracia é, em sua essência, pluralista. E plural também são os tribunais, compostos por juízes com concepções diversas de mundo e do Direito. Não é fácil coordenar e conciliar as diferenças, mas o futuro do Judiciário e o Judiciário do futuro dependem, cada dia mais, da cooperação institucional e do diálogo (Toffoli; Kim, 2023, p. 103).

Assim, diante de um estado de coisas inconstitucional na seara do direito à moradia, tem-se que as demandas judiciais fundiárias complexas devem ser consideradas processos estruturais a serem resolvidos por um procedimento multifásico, flexível, com decisões escalonadas, de forma dialogada e cooperativa para uma solução construída em conjunto.

O Poder Público detém também o dever de efetivar projetos na área de habitação visando garantir o direito à moradia e a proteção de vulneráveis.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia foi proclamado na Declaração Universal de 1948, no Pacto

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, na Declaração de Viena de 1993 e recentemente como meta da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

No Brasil, foi elevado à categoria de direito fundamental pela Emenda Constitucional n. 26/2000 e regulamentado em diversas leis do sistema jurídico, entre elas o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e a Lei da Regularização Fundiária (Lei n. 13.465/2017).

A Lei da Reurb contempla, entre seus objetivos, a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados e a organização e garantia da prestação dos serviços públicos a seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, bem como assegurar o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (Brasil, 2017).

Os processos estruturais surgidos nos Estados Unidos na década de 50 vêm sendo gradualmente utilizados em solo brasileiro. O mesmo ocorrendo com os métodos adequados de resolução dos conflitos como, por exemplo, a mediação e a conciliação, fortalecidos a partir do advento da Resolução CNJ n. 125/2010 e posteriormente pelo Código de Processo Civil e pela Lei de Mediação.

As estatísticas revelam que aproximadamente 6 (seis) milhões de pessoas vivem em habitações precárias, coabitação ou com ônus excessivo do aluguel urbano (FJP, 2022, p. 16-24) e ainda, que a ocupação urbana em áreas de risco aumentou três vezes entre 1985 e 2021 (MapBiomas, 2022). Os números demonstram um dos maiores problemas sociais do país e um estado de coisas inconstitucional relacionado ao direito à moradia.

Observa-se que, diante da amplitude do conteúdo programático constitucional e legislativo, o Poder Judiciário tem sido cada vez mais demandado para resolver contendas complexas. O magistrado passou a ter diversas funções, exercendo o papel de julgador, de mediador e de administrador para a resolução dos conflitos de forma eficiente e organização dos sistemas da sociedade.

A alta complexidade da maioria das demandas judiciais fundiárias conduz à conclusão de que devem ser considerados processos estruturais para a efetiva entrega da prestação jurisdicional nos litígios que envolvem o direito à moradia. Ademais, cabe à administração pública e ao Poder Judiciário a implementação de projetos que garantam habitação adequada e uma vida digna às pessoas em situação de vulnerabilidade.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF foi um julgamento emblemático pelo qual o Supremo Tribunal Federal suspendeu as medidas judiciais e administrativas que resultassem em afronta ao direito à moradia no período da pandemia e determinou a instalação de comissões de conflitos fundiários pelos tribunais (STF, 2021).

A Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça regulamentou a criação das comissões de soluções fundiárias, com atribuições de estabelecer protocolos para o tratamento das ações de despejo e reintegrações de posse, bem como para o mapeamento dos processos que envolvam conflitos fundiários de natureza coletiva (CNJ, 2023).

A Resolução CNJ n. 350/2020 dispõe sobre a cooperação judiciária como forma de aperfeiçoamento do sistema de Justiça (CNJ, 2020).

Os tribunais brasileiros vêm realizando uma série de projetos voltados ao direito

à moradia e à regularização fundiária, com o intuito de proporcionar maior celeridade e eficiência às demandas. A título exemplificativo, o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (Cesal/STF), o Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e o Programa Lar Legal do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

O Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça do Paraná é um projeto estrutural que, por meio de um procedimento simples, acessível e eficiente, possibilita a regularização fundiária urbana para os cidadãos paranaenses em mais de um terço dos municípios do Estado.

Atinge-se a eficiência pela elaboração de projetos judiciais de baixo custo, com prazos de tempo significativamente menores que o procedimento comum e dotados de segurança jurídica.

Comprova-se, dessa forma, que a atuação do Poder Judiciário tem contribuído para a efetividade da dignidade humana e do direito à moradia.

Assim, os litígios judiciais fundiários de alta complexidade devem ser encarados como processos estruturais a serem resolvidos em procedimentos multifásicos, flexíveis, com decisões escalonadas e dialéticas, envolvendo instituições, associações e sociedade civil, de forma cooperativa para modificar o estado de desconformidade em que vivem as pessoas em situação de vulnerabilidade.

Pelo exposto, como resposta à pesquisa, conclui-se que as demandas relacionadas ao direito à moradia são, em sua essência, complexas e devem ser solucionadas por processos e projetos estruturais que possibilitem a efetivação da cidadania, da dignidade da pessoa humana e a proteção de vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BACELLAR, Roberto Portugal; GARCEL, Adriane; HIPPERTT, Karen Paiva; FERREIRA, Luiz Antonio. Métodos consensuais de solução de conflitos e processos estruturais: as disputas resultantes do rompimento da barragem em Brumadinho. **Revista Galha Azul**, Curitiba, 16. ed., p. 42-58, fev./mar. 2023.

BARROSO FILHO, José. Decisões judiciais no processo de desenvolvimento – contribuições ao debate dos direitos sociais na execução de políticas públicas. **Revista Galha Azul**, Curitiba, 18. ed., p. 8-13, jun./jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm).

[planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a efi-

ciência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.665, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13665.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13665.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.216, de 7 de outubro de 2021.** Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

CALIXTO, Abraham Lincoln Merheb. Proposta de Projeto para Regularização de Imóveis Irregulares (ou fundiária): titulação de moradias informais no Estado do Paraná. **Revista Judiciária do Paraná**, Curitiba, Ano XI, n. 12, p. 225-235, nov. 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 1º set. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/#ftn10>. Acesso em: 9 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 350/2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 510/2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Para 79% dos juízes, mediação ajuda na solução de conflitos fundiários. **Agência CNJ de Notícias**, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/para-79-dos-juizes-mediacao-ajuda-na-solucao-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

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**. 17. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

FOGAÇA, Anderson Ricardo. **Análise econômica do direito e judicialização da saúde: mínimo existencial versus reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil por cor ou raça 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022.

JOBIM, Marco Félix; ALFF, Hannah Pereira. The structural procedure and the right

to education in minority languages: compared analysis of the Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education) case in Canada and the Hunsrik in Brazil. **Revista Brasileira de Direito e Justiça/Brazilian Journal of Law and Justice**, v. 6, p. 10-25, jan./dez. 2022.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei n. 13.465/2017 e Decreto n. 9.310/2018**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção direito imobiliário, v. 5).

MAPBIOMAS. **Favelas no Brasil crescem em ritmo acelerado e ocupam 106 mil hectares**. São Paulo: MapBiomias, 2022. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2022/11/04/favelas-no-brasil-crescem-em-ritmo-acelerado-e-ocupam-106-mil-hectares/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. v. 1, 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MENEGAT, Fernando. A Nova LINDB e o processo estrutural como método de controle judicial de políticas públicas no Brasil: o exemplo da ACP do Carvão. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 233-260, jan./abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **MPPR consegue decisão do Tribunal de Justiça contra despejo de 1.200 famílias que ocupam área em Campo Magro**. 2023. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/MPPR-consegue-decisao-do-Tribunal-de-Justica-contradespejo-de-1200-familias-que-ocupam>. Acesso em: 19 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 3 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 3 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU, 1996. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Vienna Declaration and Programme of Action**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>. Acesso em: 3 jul. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PONTES, Daniele Regina. Direito à moradia: urgências do Direito Constitucional. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEREIRA, Pretto Ana Lucia (Coords). **Direito constitucional brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 1.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, jan./jun. 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais sociais. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEREIRA, Pretto Ana Lucia (Coords). **Direito constitucional brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 1.

SOTTO MAIOR NETO, Olympio de Sá. Ministério Público do Estado do Paraná. **Entrevista trata de justiça social e da atuação do Ministério Público na proteção dos direitos e garantias fundamentais da população**. 2023. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/Entrevista-trata-de-justica-social-e-da-atuacao-do-Ministerio-Publico-na-protecao-dos>. Acesso em: 4 jul. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n. 1.733.412/SP. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 17 de setembro de 2019. **Diário de Justiça**, Brasília, 20 de setembro de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 MC/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2004. **Diário da Justiça**, Brasília, 4 de maio de 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 684612/RJ. Relator: ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 3 de julho de 2023. **Diário da Justiça**, Brasília, 7 de agosto de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios**. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 9 ago. 2024.

TOFFOLI, José Antonio Dias; KIM, Richard Pae. Políticas judiciárias transparentes, eficientes e responsáveis. *Revista CNJ*. Brasília, v. 7, n. 1, p. 99-108, jan./jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Apelação Cível n. 0004067-17.2020.8.16.0024. Relatora: desembargadora Denise Kruger Pereira. Curitiba, 12 de julho de 2023. **Diário da Justiça**, 13 de julho de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Presidência e Corregedoria-Ge-

ral da Justiça. Provimento Conjunto n. 02/2020. Curitiba, 20 de janeiro de 2023. **Diário da Justiça**, Paraná, 23 de janeiro de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Relatório 2023 Programa Moradia Legal do TJPR**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/80389109/RELAT%C3%93RIO++MORADIA+LEGAL+PDF.pdf/0d1a1d6c-c891-3d0d-0051-2998cbfe299b>. Acesso em: 17 jul. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Quinta Câmara de Direito Público. **Apelação Cível n. 0313699-52.2018.8.24.0020/SC**. Relatora: juíza Margani de Mello. Florianópolis, 4 de jul. de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Segunda Câmara de Direito Público. **Apelação Cível n. 0305805-02.2017.8.24.0039/SC**. Relator: desembargador Carlos Adilson Silva. Florianópolis, 16 maio 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Resolução CM n. 8, de 9 de junho de 2014. Dispõe sobre o Programa Lar Legal no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. **Diário da Justiça**, 9 de julho de 2014.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

### **Hamilton Rafael Marins Schwartz**

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil. Vice-Coordenador do Comitê Executivo de Saúde Estadual do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Paraná de 2019 a 2023.

### **Gustavo Calixto Guilherme**

Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Candido Mendes. Formado em Direito pela Universidade Positivo e em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidor Público do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR).



---

## ARTIGOS

### PRINCÍPIOS PARA UMA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PROTETIVA COM FOCO NA VÍTIMA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

#### PRINCIPLES FOR PROTECTIVE CRIMINAL INVESTIGATION WITH A FOCUS ON THE VICTIM IN A VULNERABLE SITUATION

*Cyntia Cristina de Carvalho e Silva*

**Resumo:** Considerando a necessidade do aprimoramento no enfrentamento dos crimes que envolvem relações continuadas e crimes de discriminação, apresenta-se uma contribuição à construção de uma nova doutrina de acolhimento e investigação protetiva de vulneráveis. Inicialmente, coteja-se a investigação criminal tradicional com a chamada investigação criminal protetiva com foco na vítima. Em seguida, delineiam-se seus princípios, características do procedimento de acolhimento/investigação, bem como as competências requeridas da equipe de investigação para a proteção aos vulneráveis. Ao final, sugerem-se mudanças atitudinais para os profissionais do sistema de justiça, bem como mudanças pertinentes na legislação brasileira para dar vida à investigação criminal.

**Palavras-chave:** Proteção da vítima. Vulnerabilidade. Discriminação. Crimes de relações continuadas.

**Abstract:** Considering the need to improve the fight against crimes involving continued relationships and crimes of discrimination, a contribution is made to the construction of a new doctrine of reception and protective investigation of vulnerable people. Initially, traditional criminal investigation is compared with the so-called protective criminal investigation focusing on the victim. Next, its principles, characteristics of the reception/investigation procedure are outlined, as well as the skills required of the investigation team to protect the vulnerable. In the end, attitudinal changes are suggested for professionals in the Justice System, as well as pertinent changes in Brazilian legislation to bring criminal investigation to life.

**Keywords:** Victim protective. Vulnerability. Discrimination. Crimes of continued relationships.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca refletir sobre novas respostas às modalidades de crimes contra pessoas em situação de vulnerabilidade, que abrangem situação de todos os tipos de violências como

física, moral, psicológica, discriminação e abandono. Dessa forma, constitui em uma contribuição para a construção de uma nova doutrina de acolhimento, de investigação e abordagem dessa espécie de delitos, os quais incidem mais sobre

as populações minorizadas<sup>1</sup>, muitas vezes em situação de vulnerabilidade seja em razão da cor da pele, da idade, da identidade de gênero, da orientação sexual, da crença religiosa e da origem.

As reflexões aqui apresentadas, esclareça-se, são resultado da experiência acadêmica e profissional da autora na DECRIN<sup>2</sup>, uma delegacia especializada da Polícia Civil do Distrito Federal, capital do país, em crimes contra pessoas negras, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+ e contra liberdade religiosa, bem como de um diálogo constante com a atuação militante e acadêmica. Assim, essas experiências funcionam como fonte das observações, reflexões e teorizações trazidas nesta contribuição.

Inicialmente, é realizado um cotejo entre as características da investigação criminal tradicional com seus desafios para investigar os fatos e acolher as vítimas de crimes que geram grandes traumas. Depois, são apresentados alguns princípios do que se denomina investigação criminal protetiva da vítima para crimes de maior trauma para a vítima e, portanto, tornam-na mais vulnerável em comparação com outras vítimas de crime. Em seguida, abordam-se algumas características do procedimento de acolhimento/investigação, bem como competências requeridas da equipe de investigação. Ao final, sugerem-se algumas mudanças comportamentais ou atitudinais para os profissionais do

sistema de justiça como um todo, bem como mudanças legislativas pertinentes.

## 2 A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL TRADICIONAL

Por milênios o homem foi caçador. Durante inúmeras perseguições, ele aprendeu a reconstruir as formas e os movimentos das presas invisíveis pelas pegadas na lama, ramos quebrados, bolotas de esterco, tufo de pelos, plumas emaranhadas, odores estagnados. Aprendeu a farejar, registrar, interpretar e classificar pistas infinitesimais como fios de barba. Aprendeu a fazer operações mentais complexas com rapidez fulminante, no interior de um denso bosque ou numa clareira cheia de ciladas (Ginzburg, 2007, p. 151).

A citação acima é do antropólogo italiano Carlo Ginzburg, retirada de seu estudo sobre o chamado “paradigma indiciário”, raiz para qualquer tipo de investigação que se destina a reconstruir realidades passadas, diagnosticar as doenças inacessíveis à observação direta ou mesmo confrontar cópia e simulacro de versões de obra de arte. Utilizando o método indiciário, essas atividades de descoberta foram realizadas pelo famoso detetive Sherlock Holmes, do escritor Arthur Conan Doyle, que, aliás, era médico de formação, pelo psicanalista Sigmund Freud e pelo desenvolvedor do método morelliano para identificar falsas obras de arte, Giovanni Morelli (Ginzburg, 2017).

A investigação é um processo que busca produzir informações, sistematizá-las em forma de conhecimento para resolver um problema, uma questão. Quando

1 Referem-se àquelas populações que embora possam ser maiorias populacionais ou mesmo apresentarem contingente significativo de pessoas, são tratadas pelos sistemas social e legal em situação de vulnerabilidade, seja em razão de uma característica biológica como cor da pele, idade, sexo biológico, seja por uma característica sociocultural como religião, orientação sexual ou identidade de gênero. Por exemplo, pessoas idosas, mulheres, pessoas negras, pessoas de fé de matriz-africana, pessoas LGBTQIA+.

2 DECRIN – Delegacia Especial de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa ou por Orientação Sexual, ou contra a Pessoa Idosa ou com Deficiência – DECRIN/PCDF, criada, em 2016, por Decreto do Governador do Distrito Federal, a partir de demanda da sociedade civil do Distrito Federal. Trabalho na DECRIN como delegada-chefe adjunta desde 2019, onde o autor teve a oportunidade de participar da confecção de vários protocolos investigativos para acolhimento e investigação de crimes contra as pessoas em situação de vulnerabilidade.

essa questão se relaciona à produção de respostas no campo da segurança pública, para manter a paz social, relacionada à elucidação de crimes, temos a chamada investigação criminal, que é o processo de pesquisa voltado para a elucidação de um crime, identificando, por meio dos elementos de prova disponíveis, a resposta ou a narrativa (concatenação lógica das provas) mais verossímil para duas questões fundamentais: se o fato ocorreu (materialidade); e quem foi responsável por esse fato (autoria). Basicamente, o investigador deve ter a “capacidade de, a partir de dados aparentemente negligenciáveis, remontar a uma realidade complexa não experimentável diretamente” (Ginzburg, 2017, p. 152). Portanto, a investigação criminal é uma atividade de pesquisa que se remonta ao passado, visando sua reconstituição no presente, construindo uma narrativa coesa, coerente e verossímil dos fatos, a partir da concatenação lógica dos indícios e provas, a fim de desvendar seus elementos de autoria e de materialidade.

O método da investigação criminal tem natureza predominantemente indutiva, ou seja, ele constitui uma atitude orientada para a análise de um caso individual, reconstituível a partir de pistas, sintomas e indícios, sempre de uma perspectiva de teses menores, partes de uma história para a construção de uma narrativa concatenada conclusiva. Diferentemente, porém, é a aplicação do Direito Penal ou processual penal ao resultado da investigação criminal, pois, uma vez que o caso foi elucidado com a apresentação da narrativa coesa, coerente e verossímil

dos fatos no relatório do inquérito policial, será adotado o método dedutivo, isto é, a partir de premissas maiores, no caso a Lei Penal e a Lei Processual Penal, chega-se a conclusões menores, como a aplicação da pena no caso concreto, ou seja, a concretização do processo dialético, da apresentação da tese (acusação), da antítese (contraditório) e da síntese (sentença).

Nota-se que essa dinâmica de dois movimentos cognitivos – o primeiro indutivo seguido por um segundo dedutivo – separados e sucessivos é um tipo ideal<sup>3</sup> (Weber, 2015, p. 5), quer dizer, um modelo idealizado de como uma investigação aconteceria, para evidenciar as suas diferentes características. Na realidade, após um primeiro contato com o caso, o investigador realiza um raciocínio indutivo para formular uma hipótese que de imediato é enquadrada, por meio de um raciocínio dedutivo, na tipologia do Direito Penal e Processual Penal. Na sequência, essa hipótese vai sendo testada por meio do esforço investigativo até ser descartada, modificada ou validada ao final da apuração, mas sempre sob a sombra das categorias jurídicas que informam o procedimento, em idas e vindas indutivas e dedutivas. Porém, na fase da investigação preliminar, em que o conjunto fático-probatório precisa ser ainda reunido e organizado para que se possa operar com uma narrativa mínima de concatenação de indícios e provas, é correto afirmar que o raciocínio indutivo é predominante sobre o dedutivo. Diversamente, na instrução processual, o enquadramento jurídico dos fatos e dos diferentes meios

<sup>3</sup> “O tipo ideal permite compreender a ação real, influenciada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros), como ‘desvio’ do desenrolar a ser esperado no caso de um comportamento puramente racional” (Weber, 2015, p. 5). A ideia de tipo ideal é uma técnica desenvolvida pelo sociólogo alemão Max Weber, por meio da qual, a partir da compilação de vários casos concretos de uma espécie de fenômeno a ser analisado, o pesquisador seleciona as características comuns para criar um modelo ideal de análise. Por exemplo, no caso da investigação criminal há inúmeras idiosincrasias em cada caso, mas é possível construir um modelo ideal de investigação com características comuns a todas elas que seja passível de aplicação do método científico.

de prova assumem maior importância e, nessa medida, o raciocínio dedutivo ganha muito mais espaço, já que se vai tratar das consequências da aplicação da lei ao resultado da investigação, que é a narrativa concatenada, coesa e verossímil dos fatos ocorridos no passado.

Diante da diversidade de tipos penais existentes no ordenamento jurídicos de um Estado Democrático de Direito, que se compromete a defender os mais variados bens jurídicos seja de natureza individual, pessoal, patrimonial, coletiva ou até mesmo difusa, é de se esperar que o processo de investigação criminal de cada uma dessas modalidades delitivas seja diferenciado, conforme suas particularidades. Dessa forma, há maior liberdade para o investigador no caminho de identificar as pistas, sinais ou indícios de um crime, conforme sua natureza. Contudo, embora o método aplicado seja predominantemente o indutivo, em razão das próprias características do processo de investigação criminal, não significa que essa liberdade é absoluta e que não haja princípios que rejam a coleta e produção de provas. Tanto a constituição quanto a legislação brasileira estabelecem a vedação de provas ilícitas como, por exemplo, produzidas sob tortura ou sem observância das normas de processo penal.

O processo de investigação criminal visa, portanto, identificar elementos de prova da materialidade e da autoria de um

crime objetivando à sua responsabilização perante o Estado Juiz, em razão da inobservância de uma norma penal.

Ocorre que, nessa definição, a vítima do crime constitui em mais um elemento de prova, ou seja, seu depoimento, sua terrível experiência, geralmente traumática, na situação criminosa vivenciada constitui em mais um instrumento capaz de atribuir ou não a responsabilidade ao agressor. Isto é, o foco da investigação criminal tradicional<sup>4</sup> é a elucidação do crime visando à responsabilização penal ou absolvição do suspeito. A vítima, a grande prejudicada com a situação, assume a posição de uma mera coadjuvante no processo penal<sup>5</sup>.

Há, contudo, modalidades criminosas bastante complexas cujas elucidações ultrapassam a simples identificação de materialidade ou autoria, pois há nessas relações entre agressor e vítima conflitos subjacentes que não serão resolvidos apenas com a aplicação de uma pena restritiva de liberdade ou restritiva de direitos. Para que a intervenção estatal nessas situações seja efetivamente resolutiva para a maior interessada na solução do problema, a vítima, é necessário ir além da perspectiva punitivista ou repressiva e adotar também outra abordagem de investigação criminal, a qual chamamos de investigação criminal protetiva com foco na vítima.

4 Nesse sentido: "O objeto primordial da tutela do processo penal é a liberdade processual do imputado, o respeito a sua dignidade como pessoa, como efetivo sujeito do processo. O significado de democracia é a revalorização do homem, em toda la complicada red de las instituciones procesales que sólo tienen un significado si se entienden por su naturaleza y por su finalidad política y jurídica de garantía de aquel supremo valor que no puede nunca venir sacrificado por razones de utilidad: el hombre (em toda a complicada rede de instituições processuais que somente tem um significado se se entendem por sua natureza e por sua finalidade política e jurídica de garantia de aquele supremo valor que não pode nunca ser sacrificado por razões de utilidades: o homem)" (Lopes Jr. 2008, p. 12). Louvável a postura da defesa dos direitos e garantias individuais do homem, como sujeito de direito, no processo penal, contudo, ele pareceu se esquecer da vítima do agressor, que é vítima, e merece ainda maior respeito e acolhimento do Estado Penal como resposta ao crime sofrido.

5 Houve, de fato, contudo, tímidas mudanças no processo penal brasileiro de forma a garantir um pequeno espaço da participação da vítima no processo, como a possibilidade de já na denúncia o Ministério Público já pleitear a fixação de indenização para danos materiais, morais e coletivos decorrentes do crime ou mesmo da obrigatoriedade de comunicação da sentença no processo. Contudo, o papel da vítima continua sendo de uma mera coadjuvante no processo em que ELA sofreu um grande trauma resultado de uma ação criminosa.

### 3 A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PROTETIVA COM FOCO VÍTIMA VULNERÁVEL

Existem diversas classificações das modalidades de crimes, seja em razão do bem jurídico protegido – como os crimes contra a dignidade sexual e contra a administração pública –, seja em razão do tipo de autor – como os crimes comuns e os crimes de mão própria –, seja em razão da duração no tempo – como os crimes instantâneos e os crimes permanentes –, seja em razão do espaço – como os crimes extraterritoriais e os crimes nacionais. Contudo, ainda não foi encontrada uma classificação que conseguisse retratar a variedade da dor e do sofrimento da vítima, seja em razão do trauma causado por uma violência sexual, física, pela humilhação, assédio, abandono, discriminação como, por exemplo, aqueles resultantes do racismo, do capacitismo, do etarismo, dos maus tratos, da negligência, da homotransfobia e da discriminação religiosa.

Esses crimes que geram maior trauma, se assim se pode classificar, afetam diretamente a existência dessas vítimas, que, muitas vezes, já são passíveis de discriminação em razão de uma característica física ou psicológica que possuem, como a alta quantidade de melanina na pele, uma condição de deficiência, a idade, a identidade de gênero, a sexualidade ou a sua crença ou não em algo superior abstrato.

Por afetarem diretamente o direito de existir e sobreviver dessas vítimas, muitas delas sofrem durante toda a vida um ou mais desses tipos de traumas ou discriminação, dor que é com frequência socialmente normalizada, uma vez que a sociedade brasileira é ainda muito marcada por diferentes tipos de discriminação estrutural. Essa situação impede que, diante de um ato criminoso,

a pessoa reconheça a si mesmo como vítima de um crime, o que, por sua vez, torna quase impossível que busque ajuda da família, da comunidade ou do Estado. Seriam como crimes de atrito ou de desgaste, ou na falta de analogia melhor, crimes de tanto *bate até que fura*, fura corações, sensibilidades e traumatiza almas, muitas vezes, desde a tenra infância. Esses desgastes acontecem não apenas quando o crime ocorre no contexto familiar, mas também quando se passa no âmbito institucional ou social mais amplo, uma vez que, por serem estruturais, essas agressões tendem a ocorrer, de maneira mais ou menos independente, nas diversas esferas da vida do indivíduo.

Dito isso, nesses tipos de crimes que geram grande trauma às vítimas, a repressão, a pena, a expiação e a punição do agressor não são suficientes. Aliás, por vezes, são até mesmo secundárias na resolução do problema, diante das necessidades decorrentes da situação traumática passada pelas vítimas e pelos grupos sociais envolvidos. Em suma, o sistema penal serve sim para dar respostas a crimes graves, mas isso, por si só e isoladamente, não basta para a resolução dos problemas das vítimas de crimes traumáticos. É preciso algo além da punição do Direito Penal.

É importante que fique claro: quando se fala em crimes que geram grandes traumas às vítimas, refere-se às modalidades criminosas que são praticadas em razão de característica específica da vítima, que podem ocorrer de várias maneiras, seja por meio de lesões corporais, xingamentos, crimes patrimoniais, sexuais ou mesmo tentativas de homicídio. Assim, incluem-se nessa classificação os crimes praticados contra pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade em razão de alguma característica física, psicológica ou social, como, por exemplo, crimes

contra as pessoas idosas, crianças e adolescentes, imigrantes, mulheres, pessoas negras, LGBTQ+, com deficiência e outras, desde que a conduta criminosa tenha sido praticada em razão dessa particularidade da vítima.

O enfrentamento a esse tipo de modalidade criminosa traumática que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade atende aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), referentes a: n. 4 – Igualdade de Gênero; n. 10 – Redução das Desigualdades; e n. 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Diversidade, equidade, inclusão, acessibilidade e pertencimento, acrônimos da sigla DEIAB<sup>6</sup>, são chaves de leitura fundamentais para refletir a complexidade das relações sociais no século XXI, caracterizadas, ao mesmo tempo, pela maior conectividade já vista, graças à revolução digital.

Nesse contexto, chama-se de investigação criminal protetiva da vítima o conjunto de ações, procedimentos ou modo de atuar direcionado à solução do conflito que envolve as características de um dos envolvidos, que lhe coloca em uma posição de vulnerabilidade, por suas características *biopsíquicosocioculturais* como cor da pele, formato do cabelo, idade, sexo biológico, origem, etnia, habilidades, saúde, classe social, religião, orientação sexual ou identidade de gênero. Integrariam esse grupo, por exemplo: crianças, adolescentes, pessoas idosas, mulheres, pessoas negras, pessoas refugiadas, pessoas com deficiência, pessoas de fé e crenças diversas, pessoas LGBTQ+ e pessoas indígenas. Tal procedimento mostra-se especialmente produtivo quando o crime traumático ocorre no contexto de

relações continuadas entre pessoas que se conhecem, mas não exclusivamente nesses casos.

Embora mais especializada, porque destinada a modalidades penais específicas, seja de violências e de discriminação, a investigação criminal protetiva da vítima é uma espécie de investigação criminal, que também se constitui a partir do método de investigação indiciário e indutivo, em uma atividade de pesquisa que remonta ao passado, destinada a sua reconstituição no presente, construindo uma narrativa coesa, coerente e verossímil dos fatos, a fim de desvendar seus elementos de autoria e de materialidade.

Contudo, a investigação criminal protetiva vai além da identificação da autoria e da materialidade para fins de atribuição de responsabilidade penal e da necessidade de repressão e reposta punitiva estatal para a conduta criminosa. Ela se destina também a reunir um conjunto mínimo de elementos informativos da conjuntura social do caso e dos seus atores relevantes (*stakeholders*) com o objetivo de uma atuação interseccional e transversal sobre o conflito. A transversalidade abrange não apenas a intervenção dos atores do sistema de justiça, mas também de outros serviços públicos como educação, saúde, assistência social e outros.

Do conceito acima, extraem-se cinco princípios que norteiam a investigação criminal protetiva: princípio da atuação resolutiva do problema; princípio da complexidade das relações e conflitos; princípio da flexibilidade para soluções; princípio do paradigma interseccional; e princípio da governança ou da atuação transversal.

---

<sup>6</sup> *Diversity, equity, inclusion, accessibility and belonging* são acrônimos da sigla DEIAB, no original em inglês.

O mais importante princípio da investigação criminal protetiva é o princípio da atuação resolutiva do problema, de forma que qualquer processo ou procedimento é apenas uma ferramenta para auxiliar as partes na gestão do seu conflito e na produção da melhor composição possível. Uma microagressão, um sentimento de desprezo, uma lesão, uma agressão física, psicológica ou patrimonial não deve ser tratada de maneira isolada, mas articulada com o seu contexto mais amplo, com a finalidade de resolução da questão, por meio, por exemplo, de recomposição de danos, de sessões de mediações de ajustamento de comportamento com efeitos terapêuticos ou alguma medida restritiva de direitos. Em certos casos, é possível pensar, inclusive, na privação de liberdade do agressor. A ideia é buscar uma solução para o caso, seja ela consensual, envolvendo órgãos do sistema de saúde, de assistência social ou de justiça, seja ela repressiva, envolvendo sentenças e condenações.

As microagressões são manifestadas por meio de atos, mensagens, representações verbais, físicas, culturais e rituais que reforçam o desvalor de grupos. Ele as classificou em três grupos: Microsaltos – caracteriza o desprezo ou a agressividade de uma pessoa em relação a outra em função de seu pertencimento social. São geralmente conscientes e propositais e decorrem de estereótipos negativos em relação ao outro. Manifestam-se, por exemplo, pela conduta de evitar interações sociais com as populações minorizadas e de não tratar essas pessoas com a mesma educação que trataria outros grupos. Microinsultos – têm a ver com o sentimento de superioridade em relação ao outro, podendo ser consciente ou não, e se manifestam pela depreciação de símbolos culturais de outros grupos, concretizada, por exemplo, no ato de falar mal de símbolos religiosos do grupo estigmatizado. Microinvalidações – é ignorar as experiências, os pensamentos e as opiniões dos outros (Moreira, 2019, p. 52).

Nesse ponto, convém não subestimar o largo espectro de condutas que podem ser qualificadas como violentas ou agressivas

pelos envolvidos, independentemente de constituírem ou não crime. A categoria insulto moral, desenvolvida por Cardoso de Oliveira, ajuda a compreender o verdadeiro âmbito desse fenômeno. Para ele, insulto moral seria um ato ou um evento de desrespeito à cidadania, que não deixa vestígios materiais, que são percebidos como a negação ou a desvalorização da própria identidade – como mulher, criança, adolescente, pessoa negra, pessoa LGBTQ+, pessoa deficiente, pessoa idosa e outras – e que despertam o sentimento de desconsideração, especialmente na vítima (Oliveira, 2005, p. 3).

Assim, a figura do insulto moral surge na encruzilhada entre as dimensões jurídica, moral e subjetiva de uma interação humana. Para a sua configuração, não basta o sentimento de desrespeito, esse sentimento deve resultar da percepção da violação de um direito ou do descumprimento de uma obrigação. Em geral, quando uma pessoa é vítima ou testemunha de um crime traumático, todas essas dimensões estão presentes e, nessa medida, o evento será vivenciado por esses indivíduos como um insulto moral, o que deve ser levado em conta no momento de formular a estratégia para o melhor desfecho possível para o problema.

A partir do princípio da atuação resolutiva do problema, surge o princípio da flexibilidade de soluções, ou seja, uma vez que se deseja resolver o conflito no caso concreto, o processo ou o procedimento não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas apenas um ferramenta para o objetivo final, oferecendo-se uma miríade de estratégias inovadoras para a resolução do problema, a partir, por exemplo, da escuta ativa e da autorresponsabilização das partes na composição do problema, com foco na preservação da dignidade e da integridade subjetiva dos envolvidos.

Esse cuidado, especialmente com a privacidade dos envolvidos, é importante para evitar ou pelos menos mitigar novas revitimizações e insultos morais no contexto da intervenção estatal.

Por sua vez, o princípio da complexidade das relações e conflitos refere-se à ideia de que há uma situação problemática ou mesmo um conflito cuja solução depende de uma investigação, ou seja, da busca pela compreensão de suas origens e características naquele caso concreto.

Geralmente, agressões, lesões ou crimes relacionados a populações minorizadas, vítimas de discriminação e de desprezo social, como é o caso das pessoas negras, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQ+, imigrantes, crianças e adolescentes, pessoas idosas e vários outros grupos minorizados, trazem uma carga muito maior de conflituosidade, sofrimento e insultos morais diante da trajetória social desses grupos. A ideia de complexidade aqui utilizada é a mesma de Niklas Luhman (1983), que considera que, diante de um problema, sempre existirão mais possibilidades do que se possam realizar, e, ao mesmo tempo, tomando uma solução apenas diante das inúmeras possíveis há o risco da contingência, ou seja, o risco de não acerto do caminho adotado.

Cada experiência concreta apresenta um conteúdo evidente que remete a outras possibilidades que são ao mesmo tempo complexas e contingentes. Com complexidade, queremos dizer que sempre existem mais possibilidade do que se pode realizar. Por contingência entendemos o fato de que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser diferentes das esperadas; ou seja, que essa indicação pode ser enganosa por referir-se a algo inexistente, inatingível, ou a algo que após tomadas as medidas necessária para a experiência concreta, por exemplo (indo-se ao ponto determinado), não mais lá está. Em termos práticos complexidade significa seleção forçada, e contingência

significa perigo de desapontamento e necessidade de assumir-se riscos (Luhmann, p. 45-46).

Essa complexidade reforça a importância do princípio da flexibilização das soluções, pois evidencia a impossibilidade de se construir de antemão e burocraticamente a melhor solução para os casos concretos, considerando as nuances da trajetória individual de cada um dos envolvidos. Se se pretende de fato uma atuação resolutiva, a solução deve ser construída no caso concreto com a interação dos responsáveis em prol do melhor desfecho possível para o conflito, já que nem sempre será viável a completa eliminação do problema. Prioriza-se, então, a criatividade em detrimento das formas consolidadas na prática administrativa para que haja um encaminhamento a contento e efetivo para a disputa. Porém, nem sempre essa cooperação vai acontecer. Assim, a ideia de flexibilidade de soluções comporta também a imposição de soluções unilaterais, quando o encaminhamento multilateral fracassar ou for impossível, é a ideia da contingência.

Outro corolário direto do princípio da complexidade das relações e dos conflitos é o princípio do paradigma interseccional, que ajuda a entender um conflito posto a partir de múltiplas dimensões de desigualdade, entrelaçadas na trajetória de vida de cada um dos envolvidos. A ideia de interseccionalidade tem origens nos estudos do feminismo negro, na ideia da sobreposição de duas condições de opressão sobre um mesmo ser humano: a condição de ser mulher e a condição de ser negra (Akotirene, 2020), mas está presente também em outros contextos.

Assim, observar o paradigma interseccional significa colocar sobre os olhos, óculos capazes de enxergar que um conflito trazido por uma parte, a

partir de outra perspectiva, por exemplo, a partir da discriminação contra a mulher ou do adolescente negro ou LGBTQ+. O próprio fenômeno da juventude e do envelhecimento ocorre de maneira muito heterogênea nos distintos segmentos sociais. Uma mulher branca envelhece de uma forma muito distinta de um homem negro, inclusive, porque o primeiro grupo tem uma expectativa de vida muito superior ao do segundo, em razão parcialmente de sua alta mortalidade na juventude. Independentemente de qual seja esse conflito, a interseccionalidade traz consigo também situações conflituosas latentes da trajetória das partes, que devem ser consideradas para a solução do problema. São inúmeras as possibilidades de abordagem, mas a adoção desse princípio em uma investigação leva, sem dúvida, à construção de soluções mais factíveis para os conflitos apresentados, considerando o cruzamento de opressões (Biroli; Miguel, 2015, p. 45), vividas pelas populações minorizadas. Dessa forma, a perspectiva analítica do paradigma interseccional apresenta-se adequada para lidar com esses tipos de conflitos.

a interseccionalidade como um campo de estudos, com foco nos conteúdos e temas que caracterizam esse campo; a interseccionalidade como estratégia analítica, com maior atenção aos enquadramentos interseccionais e a sua capacidade de produzir novas formas de conhecimento sobre o mundo social; e a interseccionalidade como uma forma de práxis social, com ênfase para as conexões entre conhecimento e justiça social (Biroli; Miguel, 2015, p. 45).

Finalmente, o princípio da atuação ou da governança transversal também dialoga com todos os demais princípios da investigação criminal protetiva. Em casos de violência contra grupos minorizados, dificilmente a resolução do conflito pode ser alcançada pelos esforços de um só indivíduo ou instituição. Num contexto de violência doméstica, a mulher pode até desejar sair de casa com os seus filhos, mas precisa de um lugar para ir

e de renda para sustentar a si e a seus dependentes. Para fazer frente a todas essas necessidades, será indispensável um esforço interagências para a solução do problema, o que dificilmente é simples diante da histórica dificuldade dos órgãos do Poder Público cooperar entre si e construir arranjos de governança para viabilizar essa atuação conjunta, mesmo dentro de um mesmo ente federativo.

Porém, essa atuação integrada é indispensável. Retoma-se o exemplo da mulher vítima de violência doméstica que precisa sair de casa com seus filhos. Em primeiro lugar, deverá ser verificado se algum familiar pode acolher a vítima e seus filhos. Do contrário, ela terá que ser recebida em um abrigo administrado direta ou indiretamente pelo Poder Público. Em seguida, se ela faz jus a algum benefício assistência e em quais políticas públicas de emprego ela pode ser inserida. Não se pode esquecer também de incluir os filhos na escola ou na creche mais próxima desse novo local de residência, com turno e contraturno disponível, inclusive, para viabilizar que essa mãe trabalhe e gere renda para, no tempo, assegurar a sua autonomia econômica longe do seu agressor. Por fim, o sistema de justiça deve trabalhar para fazer cessar a violência contra a mulher, idealmente por mecanismos de conciliação e de autorresponsabilidade, mas, no extremo, por instrumentos de repressão, a partir de uma perspectiva de flexibilidade na busca das soluções para o problema na sua concretude.

Merece realce que a mencionada transversalidade não alcança apenas órgãos estatais, mas também a família e outros grupos sociais que os envolvidos pertencem, além da autorresponsabilidade dos próprios atores do conflito.

Nesse ponto, convém notar que essa visão integrada já é prevista em

algumas leis esparsas, em especial na Lei n. 13.431/2017, que trata da violência sexual contra crianças e adolescentes. Na realidade, o seu Título IV trata exclusivamente da atuação integrada das políticas públicas, na forma de um fluxo de atendimento, para fazer frente a esse problema, com previsão inclusive referência, contrarreferência e monitoramento nesses casos:

Art. 14. As políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência.

§ 1.º As ações de que trata o caput observarão as seguintes diretrizes:

I - abrangência e integralidade, devendo comportar avaliação e atenção de todas as necessidades da vítima decorrentes da ofensa sofrida;

II - capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjunta, dos profissionais;

III - estabelecimento de mecanismos de informação, referência, contrarreferência e monitoramento;

IV - planejamento coordenado do atendimento e do acompanhamento, respeitadas as especificidades da vítima ou testemunha e de suas famílias;

V - celeridade do atendimento, que deve ser realizado imediatamente – ou tão logo quanto possível – após a revelação da violência;

VI - priorização do atendimento em razão da idade ou de eventual prejuízo ao desenvolvimento psicossocial, garantida a intervenção preventiva;

VII - mínima intervenção dos profissionais envolvidos; e

VIII - monitoramento e avaliação periódica das políticas de atendimento (Brasil, 2017).

Nesse caso, todas as necessidades da vítima decorrentes do ato de violência devem ser atendidas, de maneira coordenada e efetiva, pelos serviços públicos (art. 14, *caput* e §1.º). Além disso, a lei considera fundamental para essa forma de abordagem a capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjunta, dos profissionais (art. 14, §1.º, II). Há, inclusive, a previsão de construção de equipamentos integrados, onde seja fornecido o conjunto dos serviços necessários nesses casos, como delegacia especializada, serviços de saúde e socioassistenciais:

Art. 16. O poder público poderá criar programas, serviços ou equipamentos que proporcionem atenção e atendimento integral e interinstitucional às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, compostos por equipes multidisciplinares especializadas.

Parágrafo único. Os programas, serviços ou equipamentos públicos poderão contar com delegacias especializadas, serviços de saúde, perícia médico-legal, serviços socioassistenciais, varas especializadas, Ministério Público e Defensoria Pública, entre outros possíveis de integração, e deverão estabelecer parcerias em caso de indisponibilidade de serviços de atendimento (Brasil, 2017).

Há outras leis que tratam dessa integração, como a Lei n. 12.845/2013 (Lei do Minuto Seguinte), que trata do atendimento a vítimas de violência sexual de maneira geral, mas não de forma tão completa e sistematizada como a Lei n. 13.431/2017.

Esse assunto é tratado também no Título III da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que traz dispositivos que complementam o disposto na Lei n. 13.431/2017, como a referência à interseccionalidade da discriminação (art. 8º, VII e VIII), a inclusão do combate à discriminação nos currículos escolares (art. 8º, IX) e várias medidas de integração do sistema de justiça com as políticas de educação, saúde e assistência social, como a possibilidade de o juiz determinar a inclusão da mulher em programa assistencial de qualquer dos entes da federação (art. 9º, §1.º) e a prioridade de acesso dos filhos da mulher em situação de violência doméstica a matrículas em instituições de educação básica (art. 9º, §7º). Assim, um diálogo de fontes entre a Lei n. 11.340/2006 e a Lei n. 13.431/2017 oferece um ponto de partida firme para a construção de um sistema amplo de enfrentamento à violência discriminatória e dentro da qual seja prevista a investigação criminal protetiva da vítima

como o modelo de referência em termos de investigação.

#### **4 CABIMENTO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PROTETIVA DA VÍTIMA**

Estabelecido o conceito e os princípios da investigação criminal protetiva, cabe indagar: quando aplicar então a investigação criminal protetiva? Ela pode ser utilizada no contexto de qualquer crime?

Ora, a principal missão das forças de segurança pública é a prevenção e a repressão de condutas conflituosas. Quando um conflito se transforma em um crime, o Estado já falhou na sua tarefa de prevenção e resta-lhe o trabalho de contenção e composição dos danos e de evitar a sua repetição.

O modelo da investigação criminal protetiva da vítima tem maior aplicabilidade nos crimes que ocorrem num contexto no qual haja relações continuadas entre os envolvidos, aquelas que precisam, em alguma medida, ser reorganizadas para evitar a ocorrência de novos conflitos<sup>7</sup>. Isso porque, comparada com a investigação tradicional, a investigação criminal protetiva da vítima é mais atenta à complexidade da situação dos envolvidos e mais aberta a soluções para o conflito que não tenha natureza repressiva.

Imagine a situação de uma mulher idosa que é vítima de agressão por parte de seu filho, que é também o seu único cuidador, em razão de ter perdido parcialmente a sua autonomia por decorrência de problemas relacionados à sua idade avançada. Se o Poder Público

afastar o agressor do lar comum, quem cuidará dessa pessoa idosa? Quanto mais avançada a idade, tende a ser menor o ciclo de parentes e amigos próximos com disposição e condição de suportar essa responsabilidade, inclusive, pelo falecimento de parte desses entes queridos. Além disso, a relação entre pais e filhos geralmente costuma ser bem complexa, de modo que, por vezes, é difícil discernir com clareza quem é o “culpado” por uma situação de conflito entre eles. Agressões são seguidas de perdão e ressentimento e culpa. Não existe ex-mãe. Não existe ex-pai. Não existe ex-filho. São situações conflituosas extremamente complexas.

Merece realce que, nesses casos de conflitos ocorridos no contexto de relações continuadas, a abordagem da investigação criminal protetiva da vítima tem maior potencial do que o modelo simplesmente repressivo. Ressalte-se: potencial preventivo. Nem sempre o modelo da investigação criminal protetiva será capaz de resolver todos os problemas e prevenir a ocorrência de todas as novas situações de conflito. Porém, frequentemente conseguirá sim alcançar esse objetivo. O fato de uma estratégia não alcançar 100% de efetividade, não significa que ela seja inútil ou tenha 0% de efetividade. O mundo da vida não comporta esse tipo de raciocínio absoluto, compatível apenas com os laboratórios exclusivamente mentais e não com a complexidade dos balcões de inúmeras repartições públicas, como delegacias de polícia, unidades básicas de saúde (UBS)<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Como, por exemplo, crimes previstos no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/03) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.416/05), referentes à apropriação da renda das pessoas em situação de vulnerabilidade, conflitos relacionados aos cuidados de saúde e pessoal, crimes contra a honra.

<sup>8</sup> A unidade básica de saúde (UBS) é o nome atual do antigo posto de saúde e é o principal equipamento público responsável pela atenção primária à saúde da população. São a porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS) e onde inicia ou deveria se iniciar a maioria dos atendimentos.

e centros de referência especializados de assistência social (CREAS)<sup>9</sup>.

## 5 APLICAÇÃO PRÁTICA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PROTETIVA DA VÍTIMA

O estudo das características da investigação criminal protetiva da vítima ajuda a compreender melhor a sua dinâmica e hipóteses de aplicação. São elas as seguintes: foco no problema; foco na vítima; flexibilidade de soluções, com preferência por soluções negociadas; transversalidade de atuação nas áreas criminal, civil e administrativa; soluções baseadas em redes de apoio; responsabilidade familiar.

Em primeiro lugar, como já se viu, a investigação criminal protetiva da vítima tem foco no problema. O objetivo da investigação não é seguir um procedimento, um conjunto de passos preordenados, mas sim a resolução do conflito posto. Sem dúvida, protocolos e procedimentos são importantíssimos para tornar a atuação da máquina estatal mais racional e previsível, bem como oferecer mais segurança para o servidor público na sua atuação cotidiana. Porém, devem constituir um ponto inicial para o enfrentamento da questão, e não constituir um fim em si mesmo, como estabelece o princípio da atuação resolutiva do problema, já abordado.

O problema deve ser o foco da atuação do sistema de justiça e, no contexto de crimes praticados no âmbito de relações continuadas, o foco no problema significa o foco nas pessoas envolvidas no problema, nas suas trajetórias de vida, nas suas sensibilidades, nos seus sentimentos, nas interseccionalidades, nas opressões cruzadas que atravessam

a sua existência. Compreensão não se confunde com justificação.

Chama-se de ‘opressões cruzadas’ quando encontramos esses marcadores sociais negativos em uma só pessoa. Nesses casos, as discriminações sofridas pela vítima do crime não são apenas somadas como parcelas de sofrimento (A + B + C, por exemplo), mas sim potencializadas (A x B x C). Por isso, temos que ter muito mais empatia, compreensão para entendermos as situações em conflito e acolher a vítima expressando nosso apoio (Silva, 2022).

Compreender a perspectiva de cada um dos envolvidos, não significa aprovar o comportamento de cada um deles na dinâmica investigada. Porém sem essa compreensão sobre a posição do conflito de cada envolvido, é impossível alcançar uma solução verdadeiramente resolutiva para o problema.

Por sua vez, essa solução deverá ser criada, de maneira específica e artesanal, para a situação concreta, caso se pretenda que ela seja resolutiva. Soluções padronizadas, construídas previamente e, por consequência, sem atenção às particularidades do caso concreto, têm baixa resolutividade e, em geral, servem apenas para que o agente público responsável pela sua aplicação possa dizer que “fez tudo o possível na situação”. Uma postura proativa e resolutiva é precisamente o oposto dessa postura de “lavar as mãos” e de “empurrar papel de um lado para outro”. Ela enxerga a complexidade do caso e que, em geral, será necessária a intervenção de uma pluralidade de agências estatais, de maneira transversal, para mitigar ou solucionar o problema.

Para tanto, o investigador precisa ter conhecimento teórico e prático acerca dos serviços oferecidos pelos equipamentos

<sup>9</sup> CREAS é o equipamento da assistência social que atua em situações de violações de direitos, como a violência doméstica contra a mulher, a pessoa idosa, a pessoa com deficiência, a criança e o adolescente, só para nomear alguns.

públicos e pela rede de apoio da localidade, com o objetivo de direcionar os envolvidos para que essas instituições parceiras cuidem dos aspectos do problema que escapam a esfera de atuação do sistema de justiça.

Porém, a responsabilidade do Estado e mesmo da rede de apoio na resolução do conflito não afasta ou substitui a responsabilidade da família dos envolvidos na resolução da situação que conduziu ao ato de violência. Na sua atuação transversal, o Estado deve chamar esses indivíduos a assumir a sua responsabilidade e tomar parte no processo de resolução do problema.

Por exemplo, no caso da mulher idosa que foi agredida pelo próprio filho, os demais filhos devem ser chamados a participar da construção da resolução desse problema. Podem, por exemplo, repartir entre si a responsabilidade da família pelos cuidados da mãe, reduzindo a tensão na relação entre o filho agressor e sua genitora. Na falta dessa possibilidade, e com a integração com os serviços de assistência social, pode haver o encaminhamento dessa mulher idosa para uma instituição de longa permanência de idosos (ILPI).

Já no caso de um adolescente que sofre com a homotransfobia dentro de sua própria casa, um parente próximo pode receber ele em sua residência, enquanto se constrói uma solução para o caso concreto, solução que, em geral, é melhor do que simplesmente o encaminhar para o acolhimento institucional, que deve funcionar como último recurso nesse tipo de situação.

Assim, a investigação criminal protetiva da vítima age sobre realidades complexas e, portanto, os profissionais precisam de uma caixa de ferramentas bastante variada para alcançar a pretendida resolutividade.

Uma primeira preocupação da investigação criminal protetiva da vítima deve ser não acrescentar ainda mais tensão à situação de conflito. A intervenção da autoridade policial revela uma escalada do problema. Assim, é importante o emprego de comunicação não violenta desde o primeiro momento em que os envolvidos comparecem na delegacia, para evitar uma escalada ainda maior da situação, em termos de sofrimento e insulto moral. A comunicação não violenta é um conjunto de práticas de comunicação centrada na empatia e na efetividade da comunicação, com o objetivo de gerar mais compreensão e cooperação nas relações.

A comunicação não violenta (CNV) se baseia em habilidades de linguagem e comunicação que fortalecem a capacidade de continuarmos humanos, mesmo em condições adversas. [...] Somos levados a nos expressar com honestidade e clareza, ao mesmo tempo que damos aos outros uma atenção respeitosa e empática. Em toda troca, acabamos escutando nossas necessidades mais profundas e as dos outros. A CNV nos ensina a observarmos cuidadosamente (e sermos capazes de identificar) os comportamentos e as condições que estão nos afetando (Rosenberg, 2006, p. 21-22).

Acolhidos os envolvidos de maneira adequada, é a hora de compreender o problema que conduziu todos até a autoridade policial. Para tanto, a comunicação não violenta continuará útil, na medida em que favorece a escuta ativa dos envolvidos.

Nesse ponto, para a plena compreensão da situação, o investigador não deve se limitar a buscar informações sobre o problema específico que conduziu os envolvidos para a delegacia. Deve buscar compreender, ainda que de maneira sucinta, a trajetória de vida deles e o que os conduziu até aquele ponto, por meio da técnica do relato de vida. Relato de

vida é um gênero de produção textual voltado para narrar os sentimentos, os pensamentos ou as vivências do próprio autor ou de outras pessoas<sup>10</sup>.

Esse modelo de escuta dos envolvidos é mais demorado do que a forma tradicional de colher esses depoimentos, mas é fundamental para reunir as informações necessárias para um desfecho mais resolutivo do problema.

Há casos em que serão necessários também instrumentos específicos de oitiva dos envolvidos.

Por exemplo, a Lei n. 13.431/2017, nos seus arts. 8.º a 12, trata da figura do depoimento especial, que deve ser utilizado caso criança ou adolescente seja vítima ou testemunha de crime de violência sexual ou quando a criança tiver menos de 7 anos. Esse depoimento é estruturado de modo a preservar a dignidade e a privacidade do menor, bem como para mitigar a sua revitimização. Idealmente, acontece em sede de produção antecipada de provas perante o Poder Judiciário, para evitar a necessidade de novas oitivas e revitimizações. O depoimento especial ocorre em um lugar acolhedor e privativo, fora da sala de audiência ou do gabinete do delegado de polícia, por meio de videoconferência, e tem como centro a livre narrativa da criança ou do adolescente acerca da situação de violência, com intervenção pontual de um profissional especializado – em geral, um psicólogo ou um assistente social –, a partir de técnicas que permitam a elucidação dos fatos. Na sequência, são possíveis perguntas complementares das autoridades e partes envolvidas,

porém sempre com a intermediação do entrevistador.

A criação e a posterior posituação do depoimento especial foi um marco civilizatório importante no desenvolvimento do sistema de justiça brasileira e demonstra a importância de adaptar as técnicas de investigação às particularidades do caso concreto.

Observa-se que essa fase da apuração envolve não só a oitiva dos envolvidos, como também a visita ao local dos fatos, exame de documentos relacionados à vida financeira da pessoa em situação de vulnerabilidade etc.

Caminhos para resolução do problema: mediação, conciliação, rodas de conversas sobre as divisões das responsabilidades, conhecimento da rede de suporte, encaminhamento para os órgãos parceiros. Nesse contexto, dois importantes instrumentos são a mediação e a conciliação. Nos dois casos, há um processo voluntário, intermediado por um terceiro imparcial, em que os envolvidos constroem conjuntamente a solução para o problema em pauta. O terceiro funciona como um facilitador do diálogo, utilizando preferencialmente comunicação não violenta, e, no caso da conciliação, ele pode, inclusive, propor soluções para o problema, que podem ou não ser acolhidas pelos envolvidos. Considerando a natureza continuada das relações que, em geral, estão no centro da investigação criminal protetiva, a autocomposição costuma ser o resultado mais desejado e efetivo para o problema.

Outra estratégia importante, na busca da resolução dos problemas, são as rodas de conversa. A roda de conversa é um

10 Ao abordar o método da análise de trajetória ou história de vida, segundo Gaulejac, é necessário considerar dois aspectos da narrativa do indivíduo, 1) o que realmente ocorreu, ou seja, o conjunto de acontecimentos concretos que influenciou a vida do indivíduo ou de um grupo, de sua família e de seu meio e 2) a história que se conta sobre o indivíduo ou de um grupo, o conjunto de relatos produzidos ou por ele mesmo e/ou pelos outros sobre sua biografia (Gaulejac, 1999).

espaço de diálogo, em que os participantes se expressam e aprendem em conjunto, organizado em torno de regras claras de intervenção e um objetivo preordenado, como a reflexão sobre as causas do ato de violência que deu ensejo à investigação. A roda de conversa é um momento de inclusão dos envolvidos como parte do problema e da solução e, para funcionar, todos os seus integrantes devem se sentir incluídos e aceitos.

O encaminhamento para um órgão ou instituição parceira é também um instrumento fundamental na dinâmica da investigação criminal protetiva. Ele é o mecanismo pelo qual se opera a transversalidade da intervenção do Poder Público, já que sabidamente, nos crimes em análise, a atuação repressora do sistema de justiça é insuficiente para alcançar a resolutividade nesse tipo de problemas. Porém, para esse instrumento funcionar, é importante que sejam construídas pontes entre os órgãos e entidades necessárias para o enfrentamento da questão, de modo que as demandas e as informações fluam de maneira facilitada por essa rede de parceiros, preservando sempre as regras de sigilo e de proteção de dados pessoais. Mais uma vez, a Lei n. 13.431/2017 e a Lei n. 11.340/2007 (Lei Maria da Penha) trazem diretrizes importantes para a integração desses serviços públicos e podem ser utilizadas como parâmetro para o conjunto dos crimes de discriminação.

Muitas outras práticas, técnicas e estratégias existem para cumprir os objetivos da investigação criminal protetiva da vítima de compreender de forma holística o problema e buscar a sua resolução por meio da mobilização transversal da máquina estatal e da mobilização da família e amigos dos envolvidos. A própria repressão, aliás, é sim um instrumento importantíssimo

nesse enfrentamento. Esses foram tão somente alguns exemplos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a categoria crime, são reunidas inúmeras condutas, que, em geral, compartilham entre si tão somente a sua reprovabilidade social e a sua tipificação como crime pela legislação penal. Porém, para além dessas semelhanças, as distinções entre os variados tipos de crimes são enormes, tanto em termos de sua configuração quanto da sua etiologia social. Basta comparar a conduta do ladrão que bate a carteira de um transeunte na rodoviária, o empresário que sonega tributos e o filho que agride a sua mãe idosa que mora com ele e de quem é cuidador. Todas essas condutas são crimes. Porém, a forma de enfrentar e prevenir cada uma delas é inteiramente distinta.

Para o primeiro, a solução talvez seja instalar mais câmeras e aumentar o policiamento ostensivo na rodoviária. No segundo caso, investir em tecnologia e no cruzamento de bancos de dados para tentar detectar as estratégias de sonegação fiscal do empresário. Por fim, para os crimes de discriminação, para os atos de violência que ocorrem no âmbito de relações continuadas de afeto, verifica-se que a melhor estratégia é a investigação criminal protetiva, nos moldes brevemente delineados acima.

Não existe ex-pai, ex-mãe e ex-filho. Mesmo após os atos de violência, os vínculos de afeto permanecem e isso não pode ser ignorado pela reposta estatal ao problema, principalmente se o objetivo for verdadeiramente prevenir a ocorrência de novos crimes.

Diante desses desafios, buscou-se diferenciar a investigação criminal tradicional daquela que foi denominada

de investigação protetiva da vítima, estabelecendo suas hipóteses de cabimento, bem como algumas diretrizes para sua aplicação prática no contexto do sistema de justiça criminal.

Ressalte-se que a investigação criminal protetiva da vítima exige um novo modelo mental por parte dos investigadores: mais compreensivo da perspectiva dos envolvidos e mais consciente da pluralidade de conhecimentos que precisam ser mobilizados para a resolução do problema. Não basta o conhecimento sobre o Direito ou as Ciências Policiais. Eles são ainda importantes, mas é necessário um repertório mais amplo de saberes: um conhecimento básico, no mínimo, acerca de práticas de comunicação não violenta e autocomposição, bem como acerca do funcionamento das políticas públicas de saúde, de educação, de assistência e previdência social, para cumprir adequadamente o seu papel como parte de um mecanismo transversal de enfrentamento e resolução de problemas.

Cada vez mais, o sistema de justiça busca entender que mais importante do que qualquer procedimento formal é a efetividade da prestação dos seus serviços, que vão além da prevenção e elucidação de crimes, e abrangem a solução dos conflitos. Para tanto, sabe que espécies diferentes de crimes demandam diferentes espécies de estratégias, tão diversas entre si quanto são diversas as realidades tipificadas pela legislação penal como crimes. Cada uma dessas formas de atuação deve ter as suas metas e seus indicadores. A efetividade de delegacias, promotorias e varas especializadas voltadas a crimes como violência doméstica deve mensurada a partir de conflitos resolvidos, e não apenas por mandados de prisão cumpridos ou sentenças prolatadas. Aliás, se for necessário prender o autor da violência

num contexto de conflito familiar, é porque a máquina estatal falhou na sua função de prevenir e resolver conflitos.

Esses são apenas alguns apontamentos iniciais para a construção de uma doutrina da investigação preventiva. Trata-se de um campo interdisciplinar que, pela sua própria natureza, precisa mobilizar uma grande variedade de conhecimentos para a atuação do profissional do sistema de justiça seja efetiva e, por consequência, resolutiva.

## REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. **Mediações Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 27-55, 2015. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/24124>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.340/2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8.º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.845/2013**. Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/112845.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112845.htm). Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.431/2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de

violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm). Acesso em: 5 jul. 2024.

GAULEJAC, Vincent de. História de vida y sociología clínica. **Proposiciones**, Chile, n. 29, p. 89–102, 1999.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional**. v. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

MOREIRA, Adilson. **Racismo recreativo**. São Paulo: Pólen, 2019.

OLIVEIRA, Luis Roberto C. de. **Direitos, insulto e cidadania: existe violência sem agressão moral?**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2005.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Ágora, 2006.

SILVA, Cyntia Cristina de Carvalho e. **Procedimento operacional padrão com o objetivo de estabelecer diretrizes e orientações normativas para a atuação policial nos casos de crimes cometidos contra as pessoas idosas**. Brasília: Polícia Civil do Distrito Federal, 2021.

SILVA, Cyntia Cristina de Carvalho e. **Segurança de grupos vulneráveis: acolhimento à pessoa idosa**. Brasília: SEGEN, Ministério da Justiça, 2022.

SILVA, Cyntia Cristina de Carvalho e. **Procedimento operacional padrão para o acolhimento e tratamento dispensado à população LGBTQIA+ nas delegacias de polícia e demais unidades de atendimento ao público, e parâmetros para a aplicação da decisão do supremo tribunal federal na ação direta de inconstitucionalidade por omissão n. 26/DF, ata de julgamento n. 22, de 16 de junho de 2019**. ed. atual. Brasília: Polícia Civil do Distrito Federal, 2023.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

---

### **Cyntia Cristina de Carvalho e Silva**

Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, pós-graduada em Direitos humanos, responsabilidade social e cidadania global; Direito Digital e *Compliance*; Análise criminal; Gestão de Polícia Civil; Direito Estado e Constituição, graduada em Direito pela Universidade de Brasília. Delegada de Polícia da Polícia Civil do Distrito Federal há 15 anos, lotada há 5 anos na DECRIN (delegacia de combate a crimes de discriminação).

## ARTIGOS

### A PROPOSIÇÃO DA EXTINÇÃO DA SAÍDA TEMPORÁRIA: UMA ANÁLISE ACERCA DO DISCURSO DA SEGURANÇA PÚBLICA

#### THE PROPOSITION TO EXTINGUISH THE TEMPORARY EXIT: AN ANALYSIS OF THE PUBLIC SECURITY DISCOURSE

Jenifer Michele Fulber Corrêa da Silva  
Ana Paula Motta Costa

**Resumo:** Neste artigo, busca-se compreender em qual medida a proposição da extinção do direito à saída temporária corrobora para a eficácia da segurança pública. Por intermédio do método dedutivo, são analisados o regime de cumprimento de pena e o sistema progressivo atinente. Após, a exploração do direito à saída temporária e as críticas ao instituto. Por fim, vislumbra-se o direito social à segurança pública e sua aplicação nos discursos concernentes às medidas legislativas punitivistas. Desse modo, ao compreender o preso como sujeito de direitos e de dignidade, a pesquisa pretende explorar como ocorre a atuação simbólica dos agentes legislativos na eleição da segurança pública em detrimento dos direitos do preso no âmbito da execução penal.

**Palavras-chave:** Saída temporária. Segurança pública. Direito da pessoa presa.

**Abstract:** This article seeks to understand to what extent the proposition of abolishing the right to temporary exit contributes to the effectiveness of public security. Through the deductive method, the regime of sentence enforcement and the progressive system related to it are analyzed. Following this, there is an exploration of the right to temporary exit and critiques of the institute. Finally, the social right to public security is envisioned, along with its application in discussions concerning punitive legislative measures. Thus, by understanding the prisoner as a subject of rights and dignity, the research intends to explore how the symbolic actions of legislative agents the prioritization of public security over the rights of the prisoner within the scope of penal execution.

**Keywords:** Temporary exit. Public safety. Rights of the arrested person.

## 1 INTRODUÇÃO

A aplicação da política criminal explica o crescimento significativo da taxa de encarceramento no Brasil, resultado de uma política de segurança pública que busca por meio da punição, a segurança. Essa é a estrutura detentora da terceira

maior população carcerária do mundo (CNJ, 2023). Significativa não apenas à quantidade, como também à péssima qualidade do sistema prisional.

A garantia dos direitos da pessoa que tem a liberdade cerceada, submetida à tutela estatal, não deve ser delimitada

perante a implementação de sanções punitivas que originam a manutenção do encarceramento em condições contrárias à dignidade humana, possivelmente, torturantes.

Diante das condições dos estabelecimentos prisionais, bem como da natureza do Direito Penal em defesa da sociedade contra a ação condenável, o sistema progressivo de pena, em especial, o regime semiaberto, foi constituído com a finalidade de corroborar com a reintegração gradativa do apenado. No entanto, a concretização da privação de liberdade mais humanizada e de contato intercalado com a sociedade, não é amplamente acolhida. A pena privativa de liberdade cumprida em regime fechado mostra-se para a sociedade como forma de contenção da criminalidade, sendo a alternância para regime aberto vista como uma brecha à insegurança.

Diante desse panorama geral, a proposta desta pesquisa é analisar se a proposição da extinção do direito à saída temporária corrobora para a eficácia da segurança pública. Para tanto, o trabalho se inicia com pesquisa bibliográfica acerca da execução de penas no Brasil, sobretudo sobre o sistema progressivo. De tal modo que, ao vislumbrar a implementação da possibilidade de progredir sobre os regimes de cumprimento de pena, almeja-se dar destaque às saídas temporárias das pessoas presas, aos aspectos legais e ao papel no sistema penal.

Em seguida, por meio de pesquisa legislativa relacionada ao instituto da saída temporária, verifica-se como são fundamentadas as medidas legislativas que almejam a extinção ou alimitação do instituto, principalmente os Projetos de Lei n. 583/11 e seu substituto, o Projeto de Lei n. 2253/2022, o último, transformado na Lei Ordinária n. 14.843/2024. Desse modo, será possível delinear a participação

decisiva de agentes políticos na eleição da segurança pública como prioridade, face aos direitos de sujeitos considerados “ameaças” à segurança da sociedade.

É possível vislumbrar, portanto, que a imposição de maiores restrições à liberdade por meio de medidas legislativas almeja alcançar legitimidade no sentimento de insegurança popular, propiciando o fortalecimento do punitivismo no arcabouço normativo como forma deretribuição da infração à ordem pública, todavia, a consequência dessa política provoca mais violência.

## **2 SISTEMA PROGRESSIVO DE CUMPRIMENTO DE PENA E A SAÍDA TEMPORÁRIA**

A legislação penal vigente viabilizou o sistema progressivo como parte do processo de readaptação do indivíduo ao meio livre. A progressão de regime possibilita a minoração dos efeitos da prisão na identidade do apenado, bem como, constitui fragmento da promessa de atingir a reinserção social do preso realizada mediante tratamento. Para tanto, entende-se que o decreto condenatório possui dinamicidade. Assim, ao ser condenado em regime mais severo, o réu não deveria, necessariamente, cumprir toda a pena no mesmo regime em que foi condenado. Caso atinja determinadas exigências, abre-se a possibilidade de cumpri-la em menor tempo, utilizando-se para tanto de concessões específicas sendo uma delas, a progressão de regime (Lopes Júnior, 2023).

Contudo, a progressividade somente tornou-se regra geral com a edição da Lei n. 7.209/1984, instituída Lei de Execução Penal (LEP). De modo consequente, a manifestação do juiz da execução penal sobre o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade, tornando parcialmente nula a sentença sem a

indicação do regime devido (Boschi, 2011). A Lei exposta delimitou a sujeição da progressividade à análise de mérito do apenado e a possibilidade do cumprimento de pena de prisão ser iniciada em regimes menos severos (Boschi, 2011). Assim, a depender do comportamento, isto é, da capacidade de adaptação ao sistema penitenciário, o condenado pode alcançar maior ou menor liberdade no cumprimento da pena.

Todavia, diante da realidade do sistema penitenciário brasileiro, da ausência de condições dignas de subsistência, formação profissional, assistência médica ou psicológica, conclui-se que este configura-se como um aparelho de dessocialização dos encarcerados, em decorrência da inaptidão estatal para enquadrar-se às teorias com tendência humanitária da pena. Desse modo, os estabelecimentos prisionais, via de regra, apenas fornecem contenção às populações marginalizadas (Barros, 2012). O cárcere não é apenas uma privação da liberdade de ir e vir, mas uma ferramenta de destruição daqueles que o adentram, aqueles que são obrigados a sobreviver em uma instituição do Estado, mas com a ausência deste (Valois, 2021).

Em que pese o sistema de progressão de regime originar-se como instrumento de ressocialização, deve ser tido como direito do preso e não apenas como técnica ressocializadora ou um favor. A progressividade possui relação direta com o direito fundamental da liberdade, sendo considerada um direito público subjetivo do condenado (Gomes; Maia, 2021). À vista disso, ressalta-se a complexidade da pretensão pela humanização da pena privativa de liberdade mediante ressocialização, uma vez que, por si só, o termo ressocialização carrega diversos valores distintos sem qualquer hegemonia científica (Valois, 2020).

Sob esse panorama, deve-se considerar que o sistema progressivo e o ideal de ressocialização – embora este último tenha diversos entraves – vislumbram a permanência pelo mínimo tempo possível do condenado na prisão.

A humanização da pena privativa de liberdade por meio da progressão de regime está disposta no Item n. 35 da Exposição de Motivos do Decreto Lei n. 2.848/1940:

[...] A fim de humanizar a pena privativa da liberdade, adota o Projeto o sistema progressivo de cumprimento da pena, de nova índole, mediante o qual poderá dar-se a substituição do regime a que estiver sujeito o condenado, segundo seu próprio mérito. A partir do regime fechado, fase mais severa do cumprimento da pena, possibilita o Projeto a outorga progressiva de parcelas da liberdade suprimida (Brasil, 1940).

É de ordem constitucional a imposição de regimes diversos para o cumprimento de pena. Desse modo, a individualização gera efeitos na execução da pena privativa de liberdade sendo o elemento essencial para a eleição do regime inicial de cumprimento da pena (Nucci, 2014), em consonância com o art. 5º, XLVI e XLVIII, da Constituição Federal de 1988: “XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: [...] XLVII, - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado”. Assim, o juiz deverá fixar o regime inicial de cumprimento de pena, conforme art. 110 da LEP: “O Juiz, na sentença, estabelecerá o regime no qual o condenado iniciará o cumprimento da pena privativa de liberdade, observado o disposto no artigo 33 e seus parágrafos do Código Penal” e o art. 59, III, do Código Penal (CP):

O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do

crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: [...] III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade (Brasil, 1940).

Entre as três possibilidades de regimes de cumprimento de pena: fechado, quando a pena estipulada é superior a oito anos; semiaberto, nas condenações de quatro a oito anos; aberto, nas condenações até quatro anos. Em caso de reincidência, penas que seriam do regime aberto passam ao semiaberto, assim como as do semiaberto passam para o fechado.

O regime semiaberto encontra respaldo no art. 35 do CP, o qual indica que seu cumprimento dar-se-á em Colônia Agrícola, Industrial ou estabelecimento similar:

Aplica-se a norma do art. 34 deste Código, caput, ao condenado que inicie o cumprimento da pena em regime semi-aberto. § 1º - O condenado fica sujeito a trabalho em comum durante o período diurno, em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar. § 2º - O trabalho externo é admissível, bem como a frequência a cursos supletivos profissionalizantes, de instrução de segundo grau ou superior (Brasil, 1940).

O regime possui entre as suas características básicas: trabalho externo sem supervisão direta, saídas temporárias para visita à família, participação em cursos ou em atividades que corroboram para a reinserção social, conforme o art. 122 da Lei n. 7.210/ 1984:

Os condenados que cumprem pena em regime semi-aberto poderão obter autorização para saída temporária do estabelecimento, sem vigilância direta, nos seguintes casos: I - visita à família; II - frequência a curso supletivo profissionalizante, bem como de instrução do 2º grau ou superior, na Comarca do Juízo da Execução; III - participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social (Brasil, 1984).

Conclui-se, portanto, que o regime semiaberto seria “menos desumano e mais próximo do que se pode pensar como dignidade da pessoa humana” (Valois, 2021, p. 95). Nele, a vigilância é diminuída para que o condenado apresente grau de disciplina maior, como se fosse um teste de comportamento. Logo, o regime semiaberto funda a fase intermediária da execução penal e tem-se então, a partir da progressividade, a possibilidade do condenado à pena privativa de liberdade, cujo regime de cumprimento seja o intermediário, attingir a concessão da saída temporária.

## 2.1 A SAÍDA TEMPORÁRIA

O instituto objetiva a redução do caráter do confinamento absoluto da prisão, conjuntamente com a preparação do retorno do preso à sociedade, de forma congruente (Boschi, 2011). Inclusive, a saída temporária vislumbra a redução da rigidez da execução ininterrupta da pena: “As autorizações de saída (permissão de saída e saída temporária) constituem notáveis fatores para atenuar o rigor da execução contínua da pena de prisão [...]” (Brasil, 1983), na medida em que dialoga com o caráter humanitário da execução penal (Roig, 2021). Diante da necessidade de haver progressiva redução da vigilância sobre o condenado em seu processo de retorno à sociedade.

Nesse sentido, a saída temporária encontra respaldo legal nos artigos 122 a 125 da LEPe deve passar pela análise individualizada do juiz da execução (Nucci, 2023). Exige-se que o condenado esteja próximo do final do cumprimento da pena em razão da demanda por maior responsabilidade, devido a ausência de supervisão direta (Nucci, 2023).

Assim, a autorização para sair do estabelecimento prisional sem vigilância direta:

A ausência de vigilância direta não impede que haja vigilância indireta, a qual é possível por meio da utilização de equipamento de monitoramento eletrônico, conforme o §1º do artigo 122, da LEP. Há também a possibilidade de haver monitoramento eletrônico para auxiliar na diminuição da quantidade de condenados no regime semiaberto. Assim, nas hipóteses do preso possuir trabalho externo ou realizar curso profissionalizante, existe entendimento de que poderá anuir para cumprir a pena em prisão domiciliar com monitoração eletrônica, distanciando o contato do apenado com o estabelecimento penal, mas mantendo a vigilância oportunizada pelo dispositivo eletrônico (Valois, 2021).

Ocorre nos seguintes casos: visita à família; frequência a curso supletivo profissionalizante, bem como a cursos de instrução do 2º grau ou superior; e participação em atividades que concorram para retornar ao convívio social, conforme art. 122 da Lei n. 7.210/1984:

Os condenados que cumprem pena em regime semi-aberto poderão obter autorização para saída temporária do estabelecimento, sem vigilância direta, nos seguintes casos: I - visita à família; II - frequência a curso supletivo profissionalizante, bem como de instrução do 2º grau ou superior, na Comarca do Juízo da Execução; III - participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social (Brasil, 1984).

Todavia, em virtude das alterações trazidas pela Lei n. 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, o direito à saída temporária não se estende aos condenados pela prática de crime hediondo com resultado morte, conforme o parágrafo 2º, art. 122, da Lei n. 7.210/1984: “Não terá direito à saída temporária a que se refere o caput deste artigo o condenado que cumpre pena por praticar crime hediondo com resultado morte”.

Portanto, aos aprisionados em regime semiaberto, será autorizada a saída temporária após a oitiva do Ministério Público e da administração penitenciária, desde que cumpridos os requisitos dispostos no art. 123 da LEP, sendo eles: compatibilidade da saída com os objetivos da pena; comportamento adequado; cumprimento de no mínimo um sexto da pena para o condenado primário e um quarto para o condenado reincidente. A saída temporária tem recebido grande enfoque nos últimos anos, há discussões no sentido de que deveria ser negado ao apenado que comete crime grave ou quando a possibilidade de fuga é maior, devido ao extenso período de pena necessário para atingir o livramento condicional ou a extinção da pena. Nessas circunstâncias, a concessão do benefício não se mostraria compatível com a efetivação da sentença ou decisão criminal, um dos objetivos da execução penal.

Contudo, Rodrigo Roig (2021) aduz que tais apontamentos acabam por resultar em absoluta discricionariedade judicial, o que põe em risco a segurança jurídica. Os argumentos provocam enfoque no direito penal do autor, pois não se baseiam em fatos da execução penal, mas em ponderações defensivas voltadas à pessoa do condenado e a previsões futuristas.

A possibilidade de fuga do condenado, caso desfrute do direito a saídas temporárias, não pode auxiliar no indeferimento, dado que se dirige a situações futuras e incertas, não podendo restringir direitos fundamentais do preso. Logo, “entender que a possibilidade de evasão em virtude do longo tempo restante de pena é incompatível com os objetivos da pena significa a adoção da finalidade de neutralização (típica da prevenção especial negativa)” (Roig, 2021, p. 393). De modo semelhante, a gravidade

em abstrato do crime já foi considerada para atribuir a pena mais elevada, assim, a sua análise deve limitar-se apenas à cominação legal, sem que possa incidir na fase da execução penal, sob pena de configurar dupla valoração negativa do mesmo fato ou circunstância (Roig, 2021).

Seguindo a interpretação do art. 124 da LEP, são permitidas somente cinco saídas temporárias anuais, dentro do limite de duração de sete dias cada: “A autorização será concedida por prazo não superior a 7 (sete) dias, podendo ser renovada por mais 4 (quatro) vezes durante o ano”.

O referido artigo da LEP apresenta as condições para ter direito à saída temporária, sendo elas: fornecimento do endereço; recolhimento domiciliar noturno; proibição de frequentar determinados lugares, não excluindo outros requisitos que o juiz entender pertinente às circunstâncias concretas:

Ao conceder a saída temporária, o juiz imporá ao beneficiário as seguintes condições, entre outras que entender compatíveis com as circunstâncias do caso e a situação pessoal do condenado: I - fornecimento do endereço onde reside a família a ser visitada ou onde poderá ser encontrado durante o gozo do benefício; II - recolhimento à residência visitada, no período noturno; III - proibição de frequentar bares, casas noturnas e estabelecimentos congêneres (Brasil, 1984).

Caso o detentor do direito à saída temporária não mais atenda às condições da autorização; não obtenha grau suficiente de aproveitamento em curso; pratique fato definido como crime doloso; ou receba punição por falta grave, terá seu direito automaticamente revogado, conforme art. 125, da Lei 7.210/1984: “O benefício será automaticamente revogado quando o condenado praticar fato definido como crime doloso, for punido por falta grave, desatender as condições impostas na autorização ou revelar baixo grau de

aproveitamento do curso”. A recuperação do direito mencionado dependerá da demonstração de merecimento do condenado, do cancelamento da punição ou da absolvição no processo penal, conforme art. 125, da Lei 7.210/1984: “A recuperação do direito à saída temporária dependerá da absolvição no processo penal, do cancelamento da punição disciplinar ou da demonstração do merecimento do condenado”. Cumpre ressaltar que o desatendimento aos requisitos da saída temporária, desde que não configurem crime doloso ou falta grave, não podem ter por efeito a regressão do regime, limitando-se à revogação da saída, em respeito ao princípio da legalidade (Roig, 2021).

A possibilidade de regressão de regime é destinada àqueles apenados que cumprem a pena em regime semiaberto ou aberto e, encontra respaldo, especificamente, no art. 118 da LEP. O artigo aponta preceitos que devem ser cumpridos para que não haja o retorno do preso para regime mais rigoroso, sendo eles: prática de fato definido como crime doloso ou falta grave, ou ainda, a condenação, por crime anterior, em que a somatória das penas torne inviável a manutenção do condenado no regime menos gravoso em que se encontra (Schroeder, 2007). Ainda, Boschi (2011) entende que o sistema progressivo poderia ser denominado progressivo-regressivo, pois possibilita que o condenado retorne aos regimes anteriores de execução, mesmo que cumpra pena de detenção.

Faz-se importante assegurar o direito à saída temporária ao condenado, a fim de possibilitar breves retornos da sua liberdade, preparando-o para, posteriormente, obter a progressão ao regime aberto (Boschi, 1989). Assim, o instituto designa-se a apresentar maiores direitos ao apenado em regime

semiaberto, como saídas temporárias para visitar a família, permitindo o retorno ao convívio social; presenças em cursos; e participação em atividades que corroboram para a reintegração gradual do interno.

## **2.2 A EXTINÇÃO DO DIREITO À SAÍDA RÉSOLVE O PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA?**

Em que pese o direito à saída temporária tenha previsão legal, parcelas da sociedade, ao não depositar confiança em outro fim da pena que não seja a punição, não entendem o motivo para o preso estar solto. Então, quando o interno desfruta do instituto, os indivíduos livres acreditam que aquela pessoa encontra-se em situação de impunidade (Valois, 2021). O sentimento de ausência de punibilidade tem relação com a falta de conhecimento sobre o instituto e seus critérios de concessão (Bettega; Barreto; Tybuschf, 2019).

Em vista disso, mostra-se necessário frisar que a saída temporária e o próprio regime semiaberto foram elaborados como controle intermediário, a fim de propiciar retorno gradativo do preso à sociedade. Para tanto, houve aumento das penas para que o sistema progressivo fosse incluído, com a justificativa de que as penas anteriores não comportavam a fase de adaptação do preso à sociedade (Valois, 2021). Atualmente, é notável a tentativa de exterminar o regime semiaberto sem que haja, em contrapartida, a redução do período de pena acrescentado com a única justificativa da inclusão de tal regime. Não prevalece o apelo à noção de impunidade, pois quando ingressa no regime semiaberto, o preso já cumpriu, no regime fechado, o período de pena equivalente ao delito praticado (Valois, 2021).

Vale ressaltar que essa perspectiva de impunidade origina-se principalmente das notícias veiculadas pelos meios de comunicação que dão maior destaque aos crimes cometidos por condenados durante a saída temporária ou evasões, mas restam por macular a grande importância desse instituto quer seja o retorno gradativo deste à sociedade, por intermédio da manutenção de laços familiares ou por aprimoramento educacional (Maranhão, 2012). Conexa à ideia de insegurança pública em relação aos apenados estarem temporariamente soltos, de modo a inexisterem muros ou grades afastando-os do contato com a sociedade livre.

O destaque a esses momentos casuísticos causa grande comoção social e faz com que as críticas sejam direcionadas ao instituto da saída temporária por supostamente demonstrar fragilidade ou ruína do instituto. Não é por outro sentido que a sensação de insegurança gera, como consequência, a busca por mais rigidez na aplicação das penas, com o consequente aumento de tempo em segregação, bem como maiores restrições aos direitos dos apenados, traço marcante do discurso alarmista produzido pelas políticas punitivistas (Wacquant, 2003).

Verifica-se, diante desse cenário, internos do regime semiaberto que cometeram delitos com grande repercussão social, recebem também grande enfoque ao serem contemplados com as saídas, especialmente quando se tratam de datas festivas. É o caso de Suzane Louise Von Richthofen, condenada por parricídio ocorrido em 2002, que ao ter seu direito à saída temporária concedido, após cumpridos os requisitos, recebeu monitoramento e divulgação dos principais meios de comunicação (G1, 2022; UOL, 2019). Nota-se que na mesma notícia

há a vinculação de outras detentas que também usufruem da popularmente denominada *saidinha*, como Anna Carolina Jatobá, sentenciada pela morte da enteada, e de Elize Matsunaga, condenada pelo homicídio do ex-marido (G1, 2021).

Há impacto significativo gerado por meio das plataformas de comunicação, no que se refere ao asseguramento dos direitos do interno, dado que vislumbram apresentar um cenário de punições amenas e de relaxamento no cumprimento da pena. Com isso, a mídia pode ser configurada como o quarto poder ao influir diretamente no fomento do punitivismo, reforçando no imaginário coletivo a necessidade da maximização de medidas segregatórias, bem como o caráter negativo do sistema progressivo (Greco, 2011).

Com efeito, ao analisar as tão criticadas evasões ocorridas em sede do instituto da saída temporária, Prado (2013), afirma que apesar de noticiados os altos números de apenados que não retornam, o percentual de internos que evadem é ínfimo, dado a quantidade total de beneficiários do instituto, de modo que tal apontamento midiático objetiva a deslegitimação do direito.

No feriado de Dia das Mães de 2015, a saída temporária foi concedida a 1.200 mil internos, sendo que, destes, somente 9 não retornaram, registrando uma taxa

de 0,75% de evasão. Em 2014, nesse mesmo período, foram concedidas 1.300 mil saídas, ao passo em que ocorreram 28 evasões (Motta, 2015). Ainda, no Estado de São Paulo, ao final do ano de 2017 foram concedidas 33.324 mil saídas, ao passo em que a quantidade de internos que não se apresentaram no prazo estipulado foi de 1.333 mil, isto é, uma taxa de não retorno de 4%. Já em 2022, também em São Paulo, a saída foi autorizada para 36.041 mil internos, sendo que destes, 1.660 mil não se apresentaram até o dia 03 de janeiro de 2023, configurando uma taxa de retorno de 95% (Adorno, 2018).

Nesse sentido, faz-se necessário realizar um panorama sobre o aspecto quantitativo da população carcerária cumprindo pena nos regimes elegíveis para a concessão da saída temporária, bem como o *quantum* da efetiva concessão de saídas temporárias, a fim de analisar o percentual de evasões que ocorrem diante do instituto.

Apesar da ausência de apontamentos estatísticos sobre a evasão na perspectiva nacional, foi possível analisar a taxa de evasão em âmbito regional. A Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) forneceu dados referentes às saídas temporárias concedidas nos estabelecimentos prisionais do estado do Rio Grande do Sul, entre janeiro de 2022 e junho de 2023. A Tabela 1 reúne tais informações.

**Tabela 1** - Dados quantitativos de concessão da saída temporária, evasão e cometimento de novos delitos após a evasão

Mês	Concessões	Evasões	Novos flagrantes	Taxa de evasão
jan./22	405	7	não informado	1,73%
fev./22	1424	49	10	3,44%
mar./22	1151	34	3	2,95%
abr./22	1417	46	6	3,24%
mai./22	1314	37	4	2,81%
jun./22	1590	53	4	3,33%
jul./22	1472	52	3	3,53%
ago./22	1629	51	5	3,13%
set./22	1471	44	1	2,99%
out./22	1554	56	6	3,60%
nov./22	1291	42	1	3,25%
dez./22	1806	60	9	3,32%
jan./23	564	22	não informado	3,90%
fev./23	1537	38	não informado	2,47%
mar./23	1242	53	3	4,26%
abr./23	1409	43	2	3,05%
mai./23	1377	46	2	3,34%
jun./23	1389	56	1	4,03%

Fonte: Elaboração própria. Fonte dos dados: RIO GRANDE DO SUL. Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul. Relatório sobre as saídas elaborado após a demanda n. 301895, 4 de agosto de 2023.

Segundo os dados disponibilizados, percebe-se que o percentual de indivíduos que regressam aos presídios gaúchos supera, em muito, o dos que não regressam. Bem como fica exposto que no mês de janeiro de 2022 houve o menor índice de não regressantes durante a saída temporária (1,73%) – quando o total de sete dos 405 apenados não retornaram ao cárcere, ou seja, 98,27% retornaram na data devida. O período com o maior índice de não regressantes foi o mês de março de 2023 – o percentual foi de 4,26%, contra 95,74% que voltaram da saída

temporária para o aprisionamento –; e no mês de março de 2023, total de 1.242 presos receberam a autorização da saída e apenas 53 não voltaram ao cárcere.

No período analisado, apesar da escassez de dados acerca de “novo flagrante” envolvendo aqueles que não retornam dentro do prazo, fica explícito que o cometimento de novos delitos pelos beneficiados com a saída é recorrentemente baixo. Por exemplo, entre setembro e novembro de 2022, assim como em junho de 2023, apenas um indivíduo foi detido em novo flagrante

enquanto foragido. E, no mês com maior quantidade de detenções em novo flagrante – fevereiro de 2022 – o total de indivíduos chegou a dez; tendo em vista que 1.424 tiveram a concessão do direito na ocasião, não cabe explorar o argumento de que a extinção da saída temporária resolveria a questão da segurança pública.

Nesse sentido, Prado (2013) aduz que a saída temporária corrobora para a integração social do apenado, não havendo como indicar decadência do instituto visto que este permanece auxiliando o interno a exercer, aos poucos, a liberdade e autodisciplina. Desse modo, o interno retoma, gradativamente, essa incumbência do poder estatal.

Portanto, os índices apontados, embora limitados ao campo regional, apresentam alto percentual de retorno voluntário dos internos após a concessão da saída temporária. Diante disso, Prado (2013) expõe que a ausência do Estado quanto ao cumprimento de seus deveres no cárcere exerce influência sobre as evasões, entretanto, nem assim a taxa de evasão sobrepõe-se à taxa de retorno. Desse modo, o percentual ínfimo de não retorno não pode ser considerado inepto sob pena de considerar qualquer fuga capaz de retirar a legitimidade do instituto, posto que a exigência de 100% de retorno voluntário acaba por supor a inexistência da possibilidade de descumprimento (Prado, 2013). Sob esse cenário, considerar o baixo índice de fuga capaz de retirar a legitimidade deste instituto seria estipular a inexistência da possibilidade de descumprimento de regras comportamentais, e concluir que toda ordem jurídica estará predestinada ao fracasso.

Logo, apesar do enfoque midiático em casos peculiares fomentar o sentimento de insegurança pública, não há comprovação de que a concessão da saída temporária cause prejuízo à segurança pública, dado a ausência de estudos que confirmem o aumento quantitativo de crimes durante a fruição do direito.

### **3 A ELEIÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA EM DETRIMENTO DOS DIREITOS DO PRESO**

A segurança é um direito humano consistente na proteção a cada um dos membros da sociedade, a fim de conservar sua pessoa, seus direitos e suas propriedades ( Zippin Filho, 2006). No artigo III da Declaração Universal dos Direitos do Cidadão, é assegurado que “todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Todavia, em determinadas esferas, busca-se garantir o direito à segurança tanto na dimensão pública quanto privada suprimindo outros direitos. O que deveria ocorrer seria uma ponderação entre tais direitos em razão de inexistir direito absoluto, mas ser possível restringi-los em determinados contextos.

Tamánhas estruturas de segurança pública são responsáveis pela intervenção mais direta e imediata nos problemas da criminalidade e criminalização. Essa intervenção ocorre por intermédio da seletividade, ou seja, o controle e a criminalização de determinadas condutas (Andrade, 2013). Todavia, tal seletividade sucumbe às políticas de perseguição de indivíduos já excluídos socialmente e, com efeito, duplamente marginalizados<sup>1</sup>.

Não foi por outro motivo que a segurança pública transformou-se em argumento político de caráter

<sup>1</sup> Há uma duplicação da marginalização social pela marginalização penal, já que são estigmatizados pela exclusão social, mas incluídos na construção de criminalidade (Andrade, 2013).

---

constitucional legitimador da força estatal, valendo-se do sistema penal para obter o controle sob a criminalidade (Azevedo; Basso, 2008), uma vez que a sensação de insegurança da população frente ao alargamento da violência urbana cria demanda pelo agravamento das políticas criminais<sup>2</sup> com o intuito de sanar a crise da segurança pública, dado que o medo e a angústia pública disparam a exigência de ação, fornecendo base para a implementação de leis retaliadoras (Garland, 2008).

A preponderância da segurança pública torna a aplicação da lei somente um meio para alcançá-la (Garland, 2008). Por conseguinte, a necessidade do encarceramento deve-se, essencialmente, à necessidade de obter sensação de segurança, de modo que a política criminal de segurança pública resta por fomentá-lo. No entanto, a realidade não subjaz ao ideal almejado, mostra que o encarceramento e a imposição de medidas mais rígidas não atenuam a insegurança (Filocre, 2009).

Dessa forma, a segurança pública não seria propriamente a prevenção do cometimento de infrações penais. Ela depende, essencialmente, da seleção de condutas criminosas pelo Estado, bem como do conforto gerado pelo acréscimo excessivo do encarceramento, dado em razão da ampliação do processo criminalizador. Assim, na medida em que o Estado acrescenta fatos à esfera criminal, proporcionalmente a segurança pública enfraquece, em razão do Estado, apesar de aumentar atos vinculados à esfera penal, não ter capacidade de impedir os delitos. Não há como pontuar que o cárcere atue no aumento da segurança pública (Tavares, 2015).

O discurso que utiliza a segurança pública como ferramenta legitimadora do aumento no encarceramento, apesar de prevalecer no âmbito nacional, não possui fundamento técnico ou científico. Isso porque, até então, não houve um país que tenha solucionado seus problemas de segurança pública com a construção de estabelecimentos prisionais e com o encarceramento de todos seus infratores (Chagas, 2006). Como visto anteriormente, a prisão, por não atingir sua finalidade, é incapaz de criar qualquer tipo de segurança. Ao originar o encarceramento, esse propicia a reiteração da prática delitativa, a qual impacta diretamente a segurança pública (Tavares, 2015). Ao invés de ser o remédio à insegurança da sociedade, a prisão a intensifica (Wacquant, 2003).

No campo do controle social das pessoas desviantes, a segurança pública possui o papel de fundamentar a necessidade de controles sociais mais rígidos e políticas penais mais severas. Assim, verifica-se que o fenômeno do encarceramento em massa advém dessa percepção, segundo a qual sobre os desviantes deve haver rigorosa punição e controle (Salla, et. al., 2008). Nesse sentido, o discurso da segurança pública tem aspecto higienista, afastando determinadas áreas e pessoas consideradas ameaças às demais. Classifica áreas da cidade e seus respectivos residentes como perigosos, utiliza medidas de controle ou eliminação com viés punitivista, legitimada por suposta defesa da sociedade (Cavallaro, 2001).

Nota-se que os meios de comunicação possuem relevância na percepção de crime da sociedade. A mídia faz uso do

---

2 A atuação legislativa na rigidez das leis penais conjuntamente com as altas taxas de encarceramento no Brasil, confirmam o encarceramento em massa como política de segurança pública.

sensacionalismo ao pontuar questões referentes à chamada “violência urbana” e reserva destaque especial para o apontamento das classes populares como ameaças à segurança pública (Coimbra, 2001). Os meios de comunicação de massa reforçam e dramatizam a experiência da violência inserindo a vítima no bojo da questão criminal, de modo a aumentar as angústias frente à insegurança, com a noção de aproximação do problema<sup>3</sup>; e por mais que rogue maior controle do estado, preconiza que sua atuação nunca é suficiente (Garland, 2008). Tal interferência midiática, além de ampliar a importância do crime na vida cotidiana das pessoas, propicia a aceitação da ampliação de meios de combate ao crime de tal maneira que se considera a repressão como a única saída possível. A partir disso, produz tendência popular de anuência à exacerbação dos meios de coerção.

À vista de exterminar o sentimento de insegurança coletiva, outros direitos dos cidadãos sofrem lesões frente ao poder de polícia, bem como no campo do processo penal (Azevedo; Basso, 2008). O discurso de lei e ordem instrumentaliza o desejo de vingança, corroborando à corrosão dos direitos fundamentais em virtude das políticas de segurança pública adotadas, especificamente quando idealizadas sob controle punitivo majorado (Arguello, 2012). Em que pese ocorram acentuadas incisões nos direitos fundamentais tanto no âmbito do processo penal quanto ao poder de polícia, deve-se destacar o caráter negativo da flexibilização de garantias fundamentais em razão de políticas de segurança pública, visto que

ao contrariar o Estado Democrático de Direito, ameaça sua própria legitimidade (Azevedo; Basso, 2008).

O ideal de que o Estado possui capacidade de controlar o crime dentro do seu território e garantir a “lei e ordem”, mostrou-se insustentável. Haveria, então, a necessidade de abandonar a pretensão de ser provedor primário desse controle e da segurança pública, porém, abriria-se margem a consequências gravosas à política penal<sup>4</sup>. A política por um lado reafirma o mito do Estado com poder punitivo pleno, por outro, vislumbra um estado expressivo, descrito como atuação simbólica. Segundo Garland (2008), ao Estado não importa o controle efetivo do crime, mas apenas a manifestação da repulsa causada pelo crime.

Com isso, a preocupação é mais voltada para o que as medidas aparentam ser do que à sua efetividade prática. Existem crenças irreais sobre a delimitação de justiça criminal orientadas pela opinião pública, especialmente quanto à necessidade ambivalente entre segurança e punição. Assim, no âmbito político, o interesse eleitoral no crime e punição faz com que os atores políticos busquem o reconhecimento como aqueles preocupados com a segurança pública e aptos a restaurar a ordem e disciplina.

Para os *atores políticos*, atuando no contexto da competição eleitoral, as escolhas políticas são amplamente determinadas pela necessidade de encontrar medidas populares e efetivas, que não sejam vistas como sinal de fraqueza ou do abandono da responsabilidade do Estado para com o público. As medidas com as quais os representantes eleitos se identificam devem ser penalologicamente críveis, mas, sobretudo, devem manter a credibilidade

3 As experiências da vítima são expostas de maneira a considerá-la comum e coletiva, não mais individual. Assim, a mídia busca reproduzir os efeitos de identificação, como a indignação, na população. A metáfora do “poderia ser você”, induz ao sentimento de insegurança pessoal. (Garland, 2008).

4 O desenvolvimento político na tentativa de controlar o crime mostra-se volátil, gerando diversas políticas públicas conflitantes entre si em razão da alternância inerente à esfera política. (Garland, 2008).

política e o apoio popular (Garland, 2008, p. 250).

Nesse sentido, Garland (2008) aponta que o reconhecimento do público com a proposta tem profunda relevância para a sua adoção. As medidas populistas engendradas enquadram-se no apelo político em comparação a outras posições políticas, utilizam casos atípicos de grande repercussão firmando-se, mormente, em percepção popular e ideológica do que no entendimento especializado e capacitado sobre o tema. De forma que o ideal populista prevalecente clama por maior rigor da punição, prisão perpétua, cumprimento integral da pena em regime fechado e sanção penal equivalente ao crime cometido. Assim, “a formulação de políticas se torna uma forma de atuação simbólica que rebaixa as complexidades e o caráter duradouro do controle do crime efetivo, em favor das gratificações imediatas de uma alternativa mais expressiva” (Garland, 2008, p. 283).

Com isso, quando se refere à atuação simbólica, está a evidenciar o engajamento impulsivo e irrefletido de uma ação, espelhado no sentimento público, obstruindo o reconhecimento realista dos problemas implícitos. Em âmbito político, a ampliação no uso do encarceramento, como o cumprimento integral das penas, é forma de atuação simbólica, pois pretende reconfortar a sociedade. As medidas são tomadas, nessa forma de atuação, a fim de simbolizar ações expressivas, de modo a repreender o crime e confortar a sociedade. É como se, a partir de rigorosas sanções penais, houvesse a supressão da falência estatal em proporcionar segurança à população (Garland, 2008).

As atuações orientadas pela garantia da segurança pública, especialmente quanto

à predileção por sanções penais mais rígidas, apresentam efeito significativo nas altas taxas de encarceramento. Assim, utiliza-se a prisão menos para o ideal de reabilitação e mais para um ideal eliminativo (Garland, 2008). É justamente esse ponto que torna nítida a vulneração de direitos fundamentais com o objetivo de promover a segurança pública, isso porque ao resguardar o direito à segurança pública, limita os direitos da comunidade prisional. Por mais que essa conjuntura não possua qualquer eficácia concreta para a estabilidade da ordem pública<sup>5</sup>, ao contrário, provoque mais violência à sociedade.

O estímulo à segurança pública, apesar da possibilidade de ser executado de outras formas que não vulnere a dignidade humana da pessoa presa colidente a ele, persiste no encarceramento em massa. Sendo esse o contexto, resta notório que os direitos e as garantias do preso não são priorizadas na realidade, não passando de mero conteúdo simbólico, já que os estabelecimentos carcerários institucionalizados como política pública de segurança são reconhecidos como lugares de não-direito. Logo, não há que se falar em redução do sentimento de insegurança e angústia geral diante desse cenário, dado que o Estado legitima atuações punitivas seletivas e inconstitucionais que disseminam desigualdades, beneficiando ciclo retroalimentável.

### **3.1 A PROPOSIÇÃO DA EXTINÇÃO DA SAÍDA E O DISCURSO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

A aplicação de sanções penais com viés preventivo adquire respaldo com a utilização do discurso da segurança

---

<sup>5</sup> Enquanto o encarceramento reage às consequências. São apontadas outras formas mais eficazes de exercitar o direito à segurança, quanto às suas causas, como o investimento em educação e medidas de diminuição da desigualdade social (Hassemer, 1994).

pública e, atualmente, esse cenário reverte-se na quantidade de projetos de lei no Senado Federal e na Câmara de Deputados, cujo conteúdo delimita-se a implementação de critérios ou ainda, a extinção completa do instituto da saída temporária.

Destaca-se que a criação de novas leis e políticas surge diante de uma nova relação entre políticos, especialistas do sistema penal e o público. Aqui o enfoque está no político e no aproveitamento da opinião pública como referência, de tal maneira que a influência dos especialistas é ínfima, dado que sua consultoria não apresenta relevância frente a uma política criminal populista (Garland, 2008). Segundo Garland (2008), essa corrente populista na política criminal configura-se como tática política, preferida em razão da celeridade na obtenção de apoio e incentivo político e, de modo semelhante, uma forma de demandas da sociedade por ampliação da punição serem trazidas, quase que abruptamente, às sentenças condenatórias impositoras de penas mais longas.

Ainda conforme Garland (2008), a corrente populista da política criminal contemporânea traz consigo uma revisão de mecanismos de ação política do campo criminal. Nota-se que essa revisão acarreta mudanças contínuas na forma de fazer política e no poder de políticos delinear as práticas da justiça criminal (Garland, 2008). Como o que se pretendeu fazer com o Projeto de Lei (PL) n. 583 de 2011, isto é, articular a imposição do cumprimento integral da pena aplicada em regime fechado. Haja visto que o aniquilamento da saída temporária transforma o regime semiaberto, essencialmente, em regime fechado (Roig, 2021).

Note-se, ante as tentativas de alteração da LEP, que a segurança pública é priorizada sucintamente face aos direitos

do infrator, como se a segurança de uns dependesse, quase que exclusivamente, do controle daqueles desviantes (Garland, 2008). Essa divisão social fortalecida com a sensação de ameaça contínua faz com que um poder estatal mais repressivo seja compreensível (Garland, 2008).

Há inúmeros projetos tanto com tramitação encerrada quanto em desenvolvimento destinados a dificultar a concessão ou pôr fim ao instituto da saída temporária. Entre eles, merece destaque o PL n. 2253/2022, substitutivo do PL n. 583/2011 de iniciativa do deputado federal Pedro Paulo (MDB/RJ), que visa alterar a LEP com o objetivo de excluir a possibilidade de concessão de saída temporária, dispor sobre a monitoração eletrônica do preso e prever a realização de exame criminológico para progressão de regime. A justificativa do PL em questão é que, além do instituto não reintegrar o preso na sociedade, propicia a sua saída do estabelecimento penal sem qualquer tipo de vigilância e, por isso, ao usufruir da saída, a pessoa condenada tende, novamente, a cometer infração legal durante o cumprimento da pena.

A alegação de que uma pessoa condenada, ao usufruir do direito à saída temporária, corrobora com a sensação de perigo da comunidade, traz em roga o autêntico discurso perigoso e que destoa do Estado Democrático de Direito. Dado que qualquer indivíduo livre poderá praticar crimes, não havendo critérios para demonstrar que essa conduta esteja vinculada à pessoa em cumprimento de pena, caso contrário importaria na suposição sobre a personalidade deste, legitimante do direito penal do autor (Roig, 2021).

Portanto, o que viola os objetivos da execução penal é a vedação da saída temporária em razão de impossibilitar a integração equilibrada e gradativa do

apenado ao convívio social. Conforme art. 1º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Faz-se nítida a potencialização do retorno ao convívio social da pessoa presa realizada pela proximidade desta com seus familiares. Assim, o contato com a família não deve ser enxergado como uma alternativa para ludibriar a execução penal, mas uma ferramenta essencial para o êxito do acolhimento social do condenado, sobretudo ao considerar que é papel do Estado estimular o fortalecimento do vínculo do apenado com a sua família (Roig, 2021). É nesse contexto que as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos reservam atenção especial à manutenção dos laços entre o apenado e sua família, vislumbrando driblar o afastamento da afinidade entre eles por meio do fortalecimento dos laços para que o preso encontre melhores condições de reintegração quando alcançar a liberdade.

Deve ser prestada atenção especial à manutenção e melhoramento das relações entre o recluso e a sua família que se mostrem de maior vantagem para ambos”; Regra 107, in verbis: “Desde o início do cumprimento da pena de um recluso, deve ter-se em consideração o seu futuro depois de libertado, devendo este ser estimulado e ajudado a manter ou estabelecer relações com pessoas ou organizações externas, aptas a promover os melhores interesses da sua família e da sua própria reabilitação social (CNJ, 2016).

A proibição do direito à saída temporária acarreta violação aos objetivos da execução, bem como transfere à família os efeitos da pena, infringindo o princípio da transcendência mínima da pena. Dessa forma, acaba por transformar o regime semiaberto em regime essencialmente

fechado, fragilizando a individualização e a proporcionalidade da pena (Roig, 2021).

Ao retratar o mérito do parecer, o relator do projeto, o então deputado federal Guilherme Derrite (PL/SP), destacou a notabilidade da concessão do instituto a detentos no regime semiaberto devido à quantidade significativa de notícias divulgadas pelos meios de comunicação sobre o tema, especialmente, a popularidade atingida graças à visão negativa das saídas temporárias. Da mesma forma que os outros autores de projetos de lei envolvendo o instituto, o relator enfatizou a possibilidade de não regresso do detento ao estabelecimento prisional quando finda o prazo de retorno (Roig, 2021). Por essa razão, utiliza como exemplos os casos emblemáticos de Suzane Von Richthofen, alvo dos noticiários em toda ocasião que usufruiu do direito à saída, e de Lázaro Barbosa, o qual, além de não retornar após a concessão da saída temporária, cometeu novos crimes.

Nota-se que esses dois casos específicos são comumente utilizados por autores legislativos para fundamentar seus projetos de lei ou apoiá-los. Crimes com grande repercussão, além de receberem destaque da mídia e despertarem revolta pública, acabam acarretando demanda por algum tipo de ação repressiva. Em consequência, materializa-se no modo retaliador de elaboração de leis, com o objetivo de expressar simbolicamente urgências punitivas (Garland, 2008). A fim de mitigar a revolta e o anseio popular por justiça expressiva, na mesma medida em que restaura a confiança no sistema, portanto, anseios que não possuem natureza punitivista, mas sim política (Garland, 2008).

Ainda quanto ao mérito, o parecer do deputado Guilherme Derrite aponta para o excessivo dispêndio de recurso por

parte do Poder Público com medidas de combate à criminalidade – sobre esse tema, o relator indica no texto que tal criminalidade é excessivamente acrescida nos períodos posteriores à concessão da saída temporária devido à reiteração delitiva dos internos (Câmara dos Deputados, 2022). Nesse sentido, o parlamentar completa que a existência do instituto acaba gerando sentimento de impunidade na sociedade provocado pelo ideal de que aquela pessoa não está cumprindo a pena estabelecida de modo devido. Afirma, por fim, a necessidade de realização de exame criminológico para que haja autorização do direito ao preso, com o objetivo de analisar a capacidade do interno em adaptar-se a regime menos gravoso (Câmara dos Deputados, 2022).

No aspecto da impunidade, constantemente mencionada com a finalidade de vedar as saídas temporárias, merece espaço a apreciação do item n. 31 da exposição de motivos do Código Penal atual, dado que à época da sua elaboração, o legislador sinalizou que diante da necessidade de inserir o sistema progressivo, quer seja o regime semiaberto e aberto, precisaria de ampliação no tempo de cumprimento da pena. Logo, as penas privativas de liberdade receberam acréscimo na duração, com a finalidade de incluir o tempo hábil para a “recuperação” do infrator, dado que o sistema progressivo seria incompatível com penas de curta duração (Valois, 2021, apud Pierangeli).

Aqui percebe-se uma tentativa de agravar o cumprimento da pena. Basta levar em consideração que houve ampliação do período de cumprimento da pena legitimada, unicamente, pela inclusão do sistema progressivo – agora, busca acabar com a possibilidade de semiliberdade sem diminuir o período acrescentado pelo legislador.

Portanto, o ideal de impunidade não deve prosperar uma vez que, ao receber a autorização da saída, o apenado já cumpriu o período de pena referente ao dano provocado, ou seja, a parte retributiva da pena, onde o apenado efetivamente sofre a punição pelo que cometeu, é a parte atinente ao regime fechado. Assim, Valois (2021) entende que deve haver a desmistificação desse tema, a fim de que a sociedade possa compreender que a pessoa presa pode realizar algumas atividades como se livre fosse, em razão de já ter *pago* o que cometeu durante o cumprimento da pena no regime fechado e estar, naquele momento, inserida em processo de readaptação.

Apesar dessas questões, o PL n. 2253/2022 foi aprovado em 3 de agosto de 2022 na Câmara de Deputados, e remetido ao Senado Federal em 4 de agosto de 2022, com a sua posterior aprovação em 28 de fevereiro de 2024. No dia 11 de abril de 2024, o projeto foi transformado na Lei Ordinária n. 14.843/2024, mediante sanção presidencial com veto parcial quanto à proibição da autorização da saída para visita à família e de atividades que colaborem para o convívio social. Essa decisão será analisada pelos deputados e senadores dentro de 30 dias, dado que o veto do presidente ainda pode ser retirado.

A nova lei proíbe que presos condenados por crimes hediondos cometidos com violência ou grave ameaça tenham direito à saída temporária. Antes, esse impedimento alcançava apenas aqueles condenados por crime hediondo envolvendo morte. Além da necessidade de comprovação de bom comportamento, a lei também vincula a progressão para regime menos gravoso à aprovação em exame criminológico, que somente era permitido mediante decisão fundamentada. Ainda, a sanção

do presidente permite que o juiz da execução penal estabeleça a necessidade de monitoração eletrônica ao conceder liberdade condicional e o regime semiaberto. Por fim, a lei revogou o art. 124 da LEP, que possibilitava que o preso solicitasse no máximo cinco saídas de até sete dias no ano.

Acerca da imposição de exame criminológico para o preso ter seu direito garantido, com o objetivo de incorporar o direito à progressão de regime à ausência de ameaça à sociedade. Tal requisito, além de atribuir pressuposição quanto à personalidade do detento, visa utilizar dado empírico indemonstrável, haja vista a impossibilidade de garantir que qualquer pessoa livre não pratique crimes. Finalmente, a determinação do exame, nesse caso, acaba por indicar o acolhimento de discurso desconfiável, rechaçado pelo Estado Democrático. É notável a sua inoperância na prática – sequer há recursos públicos para assistências básicas, quiça, para custear equipes interdisciplinares capazes de executarem o exame.

Em síntese, a nova lei aumenta ainda mais a morosidade na execução penal e dificulta a progressão de regime. Não dificulta apenas a saída temporária, mas todo o funcionamento do sistema progressivo de cumprimento de pena. Além de criar uma lacuna relacionada à quantidade de dias em que poderá ser concedida a saída.

Desse modo, destaca-se a proteção do direito social à segurança em detrimento dos direitos do preso na execução penal. Extrai-se que os parlamentares que apoiam o projeto, utilizam, em síntese, o discurso da falta de segurança pública para legitimar a, dita, necessidade de extinguir garantias da população prisional. Como exposto, delimitam-se aos exemplos dos casos com grande

repercussão midiática para justificar que pessoas condenadas, ao terem direito à saída temporária, caracterizam-se como perigo à sociedade livre, para tanto, valem-se do anseio popular por violência retributiva (Valois, 2021) para legitimar a busca pelo cumprimento integral da pena em regime fechado. Neste contexto, o sentimento popular de que criminosos não são suficientemente punidos ou controlados, é trasladado ao legislativo como forma de pressão para adoção de medidas amenizadoras deste sentimento (Garland, 2008).

Em suma, cinge-se que a busca por soluções penais aos problemas relacionados à segurança é frequente porque são instantâneas, harmonizadas com o senso comum e fáceis de serem implementadas podendo aduzir que funcionam como ferramenta punitiva apesar de falharem em todos os outros propósitos (Garland, 2008). Além de possuírem baixo custo e poucos oponentes políticos, Garland (2008, p. 423) aponta que são adotadas “sobretudo, porque elas concentram o controle e a condenação nos grupos excluídos, deixando relativamente livre de regulação e censura o funcionamento dos mercados, das empresas e das classes sociais mais favorecidas”.

Sob essa ótica, mostra-se evidente a preferência em manter uma pessoa presa para sempre do que expor a qualquer nível de risco a vida ou a propriedade de outra (Garland, 2008). Interesses e direitos da pessoa considerada criminosa, inclusive a perspectiva de retornar à liberdade desvigiada, são menosprezados em razão da garantia de segurança pública (Garland, 2008).

Em contraponto ao almejado pelos agentes políticos, Carmen Barros (2012) assegura que a manutenção do preso em regimes mais rigorosos

deve ser a mínima possível, dado que a sua permanência em único regime por largo espaço temporal, excedente ao estipulado no ordenamento, ocasiona a sua dessocialização e prisionalização. Expõe para tanto, a criação de facções dentro dos estabelecimentos prisionais como comprovação de que o afastamento do convívio social proporciona maior envolvimento com a cultura do cárcere (Barros, 2012).

Nesse cenário, apesar dos estabelecimentos prisionais serem utilizados como espécie de reservatório, com o objetivo de segregar pessoas consideradas perigosas em nome da segurança pública (Garland, 2008), a realidade ocorre em antagonismo ao ideal, nesse sentido:

É notório que a ocupação dos presídios em número muito superior à sua capacidade prejudica severamente a manutenção de condições mínimas de higiene, privacidade e habitabilidade. Prejudica, igualmente, a prestação das diversas assistências previstas na LEP e a garantia da ordem e segurança internas, com efeito direto sobre as condições de vida dos presos e sobre a segurança pública (Ferreira, 2023).

Além do encarceramento no Brasil não alcançar o fim para qual se dispõe, opera de modo a degradar e sub-humanizar o detento. Desse modo, vale ressaltar a passagem de Juarez Tavares (2015) referente a prisão não ter capacidade de desestabilizar o cometimento de crimes violentos: “concluo que o encarceramento no Brasil, levando em conta a sua atual configuração, contribui – ao contrário do que se apregoa manifestamente – para o aumento da prática delitativa e, por sua vez, impacta negativamente na segurança pública”.

Portanto, a pena privativa de liberdade tem utilidade reversa do que pregam os atores legislativos. O encarceramento, defendido por correntes punitivistas, não

possui a competência de salvaguardar a segurança da sociedade. Ao contrário, acaba por dificultar a reintegração do apenado em razão de ser oposto a medidas que beneficiem o processo de reintegração. Aliás, diante da situação de superencarceramento, há repressão à aplicabilidade de programas que fomentem o retorno gradual ao convívio com a sociedade livre, dado que inexistem recursos necessários para oferecer cursos e atividades voltados a esse fim. Notoriamente, a ausência de programas educativos e profissionais, de assistência psicológica e jurídica, prejudica a reintegração do preso e constitui causa da reiteração delituosa (Ferreira, 2023).

Frente ao exposto, resta nítido que projetos de lei que objetivam o recrudescimento de políticas criminais como a vedação ou restrição da saída temporária, tendem a ser aprovados, por conta do amplo apoio que recebem. Com isso, o regime semiaberto, considerado mais humano e próximo à dignidade da pessoa humana, é substancialmente extinto, afetando diretamente o sistema progressivo, elemento de esperança para o preso no âmago das penas de longa duração (Valois, 2021).

Assim, embora o sistema penitenciário brasileiro – declarado inconstitucional em virtude de contínuas violações aos direitos dos reclusos (STF, 2023) –, não seja eficaz como ferramenta de proteção à segurança pública (Japiassú, 2022), ainda persiste a busca incessante por ampliação de medidas punitivas, de modo a corroborar com a ideia de que o único recurso para a segurança é a prisão, desprezando a potencialidade da eficácia de medidas reintegrativas (Ferreira, 2023). Logo, a sequela da majoração do controle punitivo diante das políticas de segurança pública continuamente eleitas é a reiterada violação dos direitos da pessoa presa.

Portanto, resta nítida a massiva utilização do discurso da segurança pública com o viés de atrair eleitores. Desse modo, os agentes políticos expressam aversão ao crime e, desde já, oferecem medidas de reconforto à sociedade. Inclusive, nos discursos em plenário, mostra-se explícita a escolha do direito à segurança pública em prejuízo ao direito da pessoa presa à saída.

Contudo, mesmo que vislumbrem necessárias as alterações referentes ao instituto da saída temporária, elas não poderão ser legitimadas em razão de casos isolados, mas sim, diante de expressiva quantidade de casos que indiquem a inviabilidade desse instituto. Na ausência de tal cenário, o que resta para mobilizar a sua desestruturação é apenas o anseio por punitivismo exacerbado. Visto que, atualmente, inexistente a invocação de discussão séria e coerente sobre o tema, com base em estudos de especialistas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscou-se compreender em que a medida de extinção da saída temporária corrobora para a segurança pública. Para tanto, o estudo buscou explorar a sistemática do instituto da saída temporária, como requisitos objetivos e subjetivos. Ato contínuo, procurou-se também rechaçar considerações contrárias ao instituto com enfoque na pessoa condenada ou em previsões futurísticas e incertas, como o grau de periculosidade ou a possibilidade de fuga.

Houve apontamento de ausência de dados públicos que comprovem a elevada taxa de evasão durante a concessão da saída temporária – categoricamente apontada pelos críticos ao instituto – ao contrário, dos poucos dados públicos sobre a saída, todos apontam para quantidade ínfima de evasão ou, ainda menos, da

prática de novas infrações durante a concessão. Outrossim, no que tange ao sentimento de insegurança pública acerca do instituto, na realidade, o que há é o fomento esmiuçado majoritariamente pelo enfoque midiático em casos envolvendo delitos de grande repercussão social, uma vez que o aumento quantitativo de crimes durante a soltura temporária de presos não possui respaldo científico, pois inexistente estudo que comprove a correlação entre o aumento significativo de crimes e a concessão do direito à saída.

Assim, apesar da segurança pública merecer especial destaque, devido ao grau de importância no ordenamento brasileiro, percebe-se, de fato, o uso do discurso da segurança como método para atrair a aprovação popular e com isso, arrecadar mais votos. Nota-se ainda que os agentes políticos omitem-se diante dos estudos e dos dados efetivos relacionados às propostas legislativas, logo, obstaculizando debate mais profundo sobre o tema como as possíveis consequências práticas da implementação de tais leis. Posto que, o retorno abrupto após o cumprimento de longas penas não é considerado benigno nem ao preso nem à sociedade.

Logo, a utilização da segurança pública como instrumento político legitimador da força estatal é revigorada pelos meios de comunicação ao referenciar e dramatizar constantemente a experiência da violência urbana, de modo a fortalecer a sensação de insegurança constante. Essa conjuntura cria demanda por ação comissiva estatal com a intenção de garantir a segurança pública e, conseqüentemente, abre margem ao populismo penal, ainda que o aumento do encarceramento e a imposição de medidas rígidas – como a extinção de direitos do preso – não atenuem de fato a insegurança da população tampouco garantem a

manutenção da ordem. É uma tentativa de, por meio do punitivismo, suprir a falência do Estado em proporcionar segurança à sociedade. Nesse caso, impera a atuação simbólica por meio da política punitiva. Assim, ainda que não haja controle efetivo do poder estatal sobre o crime, há manifestação incisiva de agentes políticos a fim de expressar a repulsa ante a prática criminosa, com a finalidade de reconfortar a sociedade.

Limitar o direito do preso à saída temporária ou à própria progressão de regime fere diretamente a dignidade humana por mantê-lo mais tempo que o necessário em ambiente reconhecidamente degradante. Além de impedir o contato com a família e, gradativamente, com a sociedade, a imposição de medidas que assegurem a promulgação da exposição do preso ao ambiente do cárcere não são penosas apenas ao preso, mas a toda a sociedade. Mostra-se evidente que a punitividade não proporciona aumento na segurança pública tampouco reduz as taxas de violência.

Infere-se, portanto, que apesar da explícita escolha do direito social à segurança pública em prejuízo ao direito da pessoa presa à saída, a vulnerabilização dos direitos das pessoas segregadas com a finalidade de promoção da segurança, não garante proteção à ordem pública, em contraponto, devolve mais insegurança à sociedade realimentando ciclos de violência.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Luís. 96% dos presos beneficiados por saidinha de fim de ano em SP retornaram, diz secretaria. **UOL**, São Paulo, 09 jan. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/01/09/96-dos-presos-beneficiados-com-saidinha-de-fim-de-ano-em-sp-retornaram-diz-secretaria>.

[htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola). Acesso em: 22 jan. 2024.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno à proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Seqüência Estudos Jurídicos Políticos**, Santa Catarina, 34 (67), p. 335-356, p. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p335>. Acesso em: 15 jul. 2023.

ARGUELLO, Katie. **Do Estado social ao Estado penal**: invertendo o discurso da ordem. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos. 2012. v. 19/20.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, p. 21-32, 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/5166>. Acesso em: 10 jul.2023.

BARROS, Carmen Silva de Moraes. **As modificações introduzidas nos arts. 6 e 112 da LEP pela lei 10.792/2003 e a jurisdicinalização e a individualização da pena na execução penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 6.

BETTEGA, Giovanna Cabrera; BARRETO, Sara Micaela Coelho; TYBUSCHF, Francielle Benini Agne. **Um estudo sobre as saídas temporárias e a aversão da população sobre tal instituto, à luz do caso Suzane**. Santa Maria: UFSM, 2019. Disponível em: <https://www.ufsm.br/cursos/pos-graduacao/santa-maria/ppgd/congresso-de-direito-5a-edicao>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BOSCHI, José Antonio Paganella. **Execução penal**: questões controvertidas. Porto Alegre: Estudos MP, 1989.

BOSCHI, José Antonio Paganella. **Das penas e seus critérios de aplicação**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Exposição de motivos nº 213, de 9 de maio de 1983.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.843 de 11 de abril de 2024.** Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 14.843, de 11 de abril de 2024.** Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm). Acesso em: 2 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer de Plenário pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e de Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 6.579, de 2013.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2201303](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2201303). Acesso em: 22 jan. 2024.

CAVALLARO, James Louis. Discursos para insegurança pública. In: COIMBRA, Cecília. **Operação Rio: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública.** Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

CHAGAS, Claudia Maria de Freitas. Uma política penitenciária para o Brasil. In: LEAL, César Barros (org.). **Prevenção criminal, segurança pública e administração da justiça.** Fortaleza: IBDH, 2006.

COIMBRA, Cecília. **Operação Rio: o mito das classes perigosas.** Um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos.** Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/403>. Acesso em: 10 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Superlotação prisional: Judiciário brasileiro apresenta iniciativas em evento nas Filipinas.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/superlotacao-prisional-judiciario-brasileiro-apresenta-iniciativas-em-evento-nas-filipinas/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FERREIRA, Jorge Alexandre Martins. **Ne bis in idem e direitos humanos: a dupla punição do infrator sob a custódia do Estado.** 112 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/20073>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FILOCRE, D'Aquino. Revisita à ordem pública. Brasília: **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 184. 2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194953>. Acesso em: 12 jul. 2023.

G1. Suzane Richthofen deixa presídio em Tremembé para 'saidinha' temporária de Natal e Ano Novo. **G1**, Vale do Paraíba e Região, 23 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2022/12/23/suzane-richthofen-deixa-presidio-em-tremembe-para-saidinha-temporaria-de-natal-e-ano-novo.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

GARLAND, David. **A cultura do controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOMES, Marcos Vinícius Manso Lopes; MAIA, Erick de Figueiredo. **Execução penal e criminologia.** São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GRECO, Rogério. **Direitos humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade.** São Paulo: Saraiva, 2011.

HASSEMER, Winfried. **Segurança Pública no Estado de Direito**. São Paulo: Revista deDireito Alternativo, 1994.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Controle da execução penal como instrumento de proteção dos direitos humanos: uma análise comparada entre Brasil e França. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 27, n. 1, p. 146-165, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/nej.v27n1.p146-165>. Acesso em: 1 ago. 2023.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MARANHÃO, Douglas Bonaldi. **Permissão de saída e saída temporária**: institutos diversos, necessários à execução penal e desacreditados pela sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/78275>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MOTTA, Neiva. 1,2 mil presos no RS escolheram Dia das Mães para saída temporária. **Superintendência dos Serviços Penitenciários Notícias**, Rio Grande do Sul, 19 maio 2015. Disponível em: [http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=4&cod\\_conteudo=1783](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=1783). Acesso em: 22 jan. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de execução penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Individualização da pena**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PRADO, Daniel Nicory do. Evasões durante as saídas temporárias: estudo empírico do desempenho do instituto e do perfil do evadido. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v.104, 2013.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria crítica. 5. ed. São Paulo: ThomsonReuters Brasil, 2021.

SALLA, Fernando, et. al. **Democracia, direitos humanos e condições das prisões na América do Sul**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, USP. 2008. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/pesquisa/democracia-direitos-humanos-e-condicoes-das-prisoas-na-ame-rica-do-sul/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

SCHROEDER, Simone. Regressão de Regime: Uma Releitura Frente aos Princípios Constitucionais. Abordagem Crítica. In: CARVALHO, Salo de. **Crítica à execução penal**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 07 fev. 2024.

TAVARES, Juarez. Juarez Tavares diz que não se pode prender no Brasil. Falta responsabilidade do Estado e de seus magistrados. **Empório do Direito**, 30 dez. 2015. Disponível em: <https://emporiadodireito.com.br/leitura/juarez-tavares-diz-que-nao-se-pode-prender-no-brasil-falta-responsabilidade-do-estado-e-de-seus-magistrados>. Acesso em: 29 jul. 2023.

UOL. Suzane von Richthofen deixa prisão para “saidinha” de Dia das Mães. **UOL**, São Paulo, 8 maio 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/08/suzane-von-richthofen-deixa-prisao-para-saida-de-dia-das-maes.htm>. Acesso em: 22 jan. 2024.

VALOIS, Luís Carlos. **Conflito entre ressocialização e o princípio da legalidade penal**. 1. ed. São Paulo: D’Plácido, 2020.

VALOIS, Luís Carlos. **Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional**: com base na Lei 13.694/19, denominada Lei Anticrime. 2. ed. São Paulo: D’Plácido, 2021.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 2. ed. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia: Revan, 2003.

ZIPPIN FILHO, Dálio. Ouvidoria, direitos humanos e segurança pública. In: LEAL, César Barros (org.). **Prevenção criminal, segurança pública e administração da justiça**. Fortaleza: IBDH, 2006.

---

**Jenifer Michele Fulber Corrêa da Silva**

Aluna da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Ana Paula Motta Costa**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Pós-doutora em Criminologia e Justiça Juvenil junto ao Center for the Study of Law and Society (Berkeley Law) da Universidade da Califórnia, sob a orientação de Franklin Zimring.



---

## ARTIGOS

### A PROTEÇÃO DAS MULHERES VÍTIMAS DE CRIMES SEXUAIS E A POSSÍVEL APLICAÇÃO DO DEPOIMENTO SEM DANO

#### THE PROTECTION OF WOMEN VICTIMS OF SEXUAL CRIMES AND THE POSSIBLE APPLICATION OF TESTIMONY WITHOUT HARM

*Caroline Oliveira da Silva  
Moisés de Oliveira Matusiak*

**Resumo:** Este artigo busca compreender a violência institucional enfrentada por mulheres vítimas de crimes sexuais no sistema de justiça criminal. Por meio da análise de aspectos conceituais da vítima e o caráter estrutural da violência de gênero, bem como esclareceu-se o conceito de violência institucional. A abordagem metodológica utilizada foi a dedutiva, para avaliar a viabilidade da aplicação do depoimento sem danos para mulheres com mais de 21 anos, vítimas de crimes sexuais, como medida de proteção contra a violência institucional. Conclui-se que, apesar de não estar previsto legalmente, essa prática se apresenta como uma estratégia viável e imprescindível para reduzir a revitimização, uma vez que o sofrimento ocasionado pelo processo penal impacta vítimas de todas as idades. Assim, a proposta alinha-se com a evolução do direito penal em relação à proteção das vítimas, promovendo uma Justiça mais equitativa e humanizada.

**Palavras-chave:** Violência institucional. Lei do Depoimento sem Dano. Crimes sexuais. Medida protetiva.

**Abstract:** This article seeks to understand the institutional violence faced by women victims of sexual crimes in the criminal justice system. Through the analysis of conceptual aspects of the victim and the structural nature of gender violence, the concept of institutional violence was also clarified. The methodological approach used was deductive, to evaluate the feasibility of applying the testimony without harm to women over 21 years of age, victims of sexual crimes, as a measure of protection against institutional violence. It is concluded that, despite not being legally foreseen, this practice presents itself as a viable and essential strategy to reduce revictimization, since the suffering caused by the criminal process impacts victims of all ages. Thus, the proposal aligns with the evolution of criminal law in relation to the protection of victims, promoting a more equitable and humanized Justice.

**Keywords:** Institutional violence. Law of Testimony Without Damage. Sexual crimes. Protective measure.

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito do sistema de justiça criminal, as vítimas de crimes sexuais enfrentam não apenas o trauma decorrente da violência sofrida, mas também a perspectiva de revitimização e desamparo durante o processo legal. A ausência de preparo por parte de alguns profissionais, encarregados de lidar com essas vítimas, não apenas compromete a integridade do sistema, mas também perpetua uma lógica patriarcal profundamente enraizada na sociedade. Esta lógica sexista estende-se para as instituições, dando origem a uma forma silenciosa, porém poderosa, de violência: a violência institucional.

A legislação brasileira passou recentemente por inovações significativas visando aprimorar a proteção das mulheres, um exemplo notável é a introdução do crime de violência institucional pela Lei n. 14.321/2022 (art. 15-A da Lei n. 13.869/2019 – Lei de Abuso de Autoridade), oriundo da Lei n. 14.245/2021, popularmente conhecida como “Lei Mariana Ferrer”. Este novo dispositivo legal busca responsabilizar penalmente autoridades que desrespeitam a dignidade das vítimas envolvidas em procedimentos criminais, visando prevenir a vitimização secundária ao proibir atos que atentem contra a dignidade de vítimas e testemunhas.

Entretanto, mesmo diante dessas mudanças legislativas, a estrutura e dinâmica do sistema legal expõem frequentemente as vítimas a cenários de revitimização, desamparo e, em alguns casos, desrespeito à sua dignidade. Isso ocorre, sobretudo, devido ao processo de inquirição ao qual a vítima de violência sexual é submetida, tornando-se um cenário propício para a ocorrência de violência institucional.

No processo penal, nota-se que o depoimento da vítima constitui a primeira prova a ser produzida e é de natureza obrigatória, conforme estabelecido pelo art. 201 do Código de Processo Penal. Consoante ao referido texto do dispositivo legal, o ofendido prestará declarações sempre que possível, sendo essencial esclarecer detalhes sobre as circunstâncias do delito, indicar eventuais provas relevantes e identificar quem seja ou se presume ser o autor do crime.

Portanto, o desafio reside não apenas na responsabilização dos agressores, mas também na reestruturação dos procedimentos judiciais para assegurar um ambiente que proteja efetivamente as vítimas, garantindo-lhes respeito, empatia e justiça, especialmente ao enfrentarem o delicado processo de depoimento.

Diante deste cenário, torna-se evidente a necessidade premente de adotar uma estratégia que assegure um depoimento mais humanizado para essas vítimas. Assim, o escopo principal deste trabalho consiste em alinhar-se à evolução proporcionada pelo direito penal em prol das vítimas, conduzindo uma análise sobre a viabilidade de aplicação da lei de depoimento sem danos não apenas para crianças e adolescentes, mas também para todas as mulheres que são vítimas de violência sexual.

Sobre o tema, Soraia da Rosa Mendes (2020, p. 133-134) afirma que o ordenamento jurídico já dispõe de base normativa sólida para a adoção do depoimento especial em casos de mulheres vítimas de violência sexual. Tal previsão decorre da Lei 11.340/2006, que, com a inserção do art. 10-A pela Lei 13.505/2017, estabelece diretrizes específicas para a oitiva de mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Entre essas diretrizes, destacam-se a preservação da integridade física, psíquica

e emocional da depoente; a vedação de qualquer contato direto entre a vítima, seus familiares e testemunhas com os investigados ou suspeitos; e a proteção contra a revitimização, prevenindo inquirições repetitivas e questionamentos indevidos sobre a vida privada da vítima.

Cabe salientar que, como será abordado nos próximos tópicos, o ordenamento jurídico vigente possui meios legislativos que preservam as vítimas de até 21 (vinte e um) anos da vitimização secundária em âmbito processual penal (Lei n. 13.431/2017). No entanto, ao que tange o depoimento de mulheres vítimas de violência sexual acima desta idade, não há nada explicitamente disposto, estando à mercê da forma tradicional de realização de audiência: a vítima frente ao juiz, promotor, advogado de defesa e, por vezes, ao próprio autor da violência.

Dessa forma, é possível inferir que as mulheres vítimas de estupro enfrentam uma revitimização durante o processo de coleta de depoimento no sistema penal brasileiro, sobretudo devido à cultura patriarcal e a tentativa de desqualificar a mulher, desvalorizando sua palavra. Portanto, é crucial considerar a viabilidade da aplicação do depoimento especial, uma medida introduzida pela Lei n. 13.431 de 2017 para as mulheres vítimas de estupro, independentemente da idade.

Nesse sentido, para atingir os objetivos gerais e específicos delineados, este estudo adotou uma metodologia de pesquisa dedutiva, fundamentada na revisão bibliográfica, análise de doutrinas, artigos, dissertações e legislações. Com foco central na análise da aplicabilidade do depoimento sem danos para mulheres vítimas de violência sexual, o propósito deste trabalho é oferecer uma contribuição significativa para a evolução do tratamento jurídico destinado a essas vítimas. Busca-se, assim, promover um

ambiente no sistema de justiça criminal brasileiro que seja mais justo, sensível e efetivo em relação aos casos de violência sexual contra as mulheres.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS DA VÍTIMA

Considerando que os indivíduos estão expostos diariamente a diversas formas de crimes, torna-se relevante aprofundar o estudo da figura da vítima. Isto visa aclarar seu conceito, destacar aspectos gerais e, igualmente, entender o que leva um indivíduo a esta condição.

Nessa senda, é importante salientar que, embora exista a compreensão geral de que uma vítima seja qualquer indivíduo que sofra as repercussões de um crime, essa definição é consideravelmente mais complexa, como será explorado a seguir.

### 2.1 CONCEITO DE VÍTIMA

Originalmente, o termo deriva do latim *victimia' ae*, cujo significado era “pessoa ou animal sacrificado, ou destinado a um sacrifício” (Piedade Jr., 1993, p. 86). Ainda, a etimologia da palavra poderia estar atrelada à expressão *vincere*, que significa atar ou amarrar; isso deve-se ao fato de que, na antiguidade, em celebrações de vitória após guerra, o animal a ser sacrificado era amarrado e colocado sobre o altar do sacrifício (Piedade Jr., 1993).

No entanto, percebe-se que, com o decorrer dos séculos, a conotação da palavra vítima evoluiu consideravelmente, deixando de ser apenas uma expressão religiosa, na qual não se observava correlação criminosa, para uma designação que engloba todo ser humano que de alguma forma é prejudicado (Fernandes, 1995 *apud* Foglia, 2018).

A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder de

1985, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 40/34 de 1985, elaborou um conceito a fim de esclarecer quais são as características relevantes para a caracterização da vítima:

Entendem-se por “vítimas” as pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de atos ou de omissões violadores das leis penais em vigor num Estado-membro, incluindo as que proíbem o abuso de poder (ONU, 1985, p. 2).

Ressalta-se que “a definição de vítima depende muito do paradigma científico do modelo e da ideologia adotada e vice-versa: cada teoria, tendência e perspectiva elaborarão sua definição de vítima” (Manzanera 2002, p. 81 *apud* Leal, p. 17, 2022).

À luz da vitimologia, Benjamin Mendelson (1981) definiu vítima como sendo:

[...] a personalidade do indivíduo ou da coletividade na medida em que está afetada pelas consequências sociais de seu sofrimento determinado por fatores de origem muito diversificada, físico, psíquico, econômico, político ou social, assim como do ambiente natural ou técnico (Mendelson, 1981, p.58, *apud* Piedade Jr., 1993, p. 92).

Esta perspectiva de Mendelson enfrentou considerável contestação devido a sua inclusão de diversos tipos de vítimas em sua definição. Entretanto, esta visão mais abrangente contribuiu para que a vitimologia se distinguisse da Criminologia (Morais, 2005).

Verifica-se, então, que a análise da vítima no processo penal é recente, haja vista que o estudo da vitimologia, floresceu após a Segunda Guerra Mundial. Durante esse conflito devastador, o mundo testemunhou atrocidades em massa, destacando-se o Holocausto, no

qual milhões de judeus e outros grupos minoritários sofreram perseguição e genocídio sob o regime nazista. Este período sombrio estimulou um interesse crescente na compreensão das vítimas, suas vivências e necessidades.

Neste sentido, Antônio Scarance Fernandes discorre que:

Passa-se a proclamar que a compreensão da gênese e prática do crime só pode ser inteiramente alcançada com o exame do comportamento da vítima, dando-se destaque inicialmente ao grau de influência desse comportamento na atuação do agente delituoso, com reflexo na afirmação da responsabilidade criminal do acusado e na dosagem da pena. Tais estudos, voltados para a vítima, conduzem, portanto, a que se atribuam contornos diferentes aos institutos penais, sejam pensados novos princípios, evidencie-se a importância da atuação da vítima na determinação da ofensa e da punição, ressaltam-se fenômenos atuais como o da gravidade das vitimizações coletivas (Fernandes, 1995, p. 24 *apud* Lima, 2007, p. 82).

Embora tenham sido apresentados conceitos doutrinários significativos sobre o tema, torna-se evidente a necessidade de estabelecer uma definição jurídica da vítima neste trabalho. No entanto, esta tarefa é desafiadora, uma vez que não existe uma definição específica no ordenamento jurídico. Isso deve-se à falta de ênfase dada ao papel da vítima ao longo da história no Código de Processo Penal.

A falta de atenção por parte do legislador em relação à proteção das vítimas é notória no ordenamento jurídico. Isso fica evidente pelo fato de que somente em 2008, como resposta ao movimento pela vitimologia contemporânea, foi feita uma adição substancial ao Código de Processo Penal, o art. 201, que aborda diversas medidas relacionadas ao tema. Esta mudança reflete o aumento do reconhecimento sobre o papel essencial das vítimas no âmbito do sistema legal.

Em sua obra, Guilherme de Souza Nucci esclarece a respeito do tema:

Vítima é o sujeito passivo do crime, ou seja, a pessoa que teve o interesse ou o bem jurídico protegido diretamente violado pela prática da infração penal. Denomina-se, também ofendido. Deve ser ouvido, sempre que possível, durante a instrução, a fim de colaborar com a apuração da verdade real, valendo a oportunidade, inclusive, para indicar provas e mencionar quem presume ser o autor do delito (art. 201, CPP) (Nucci, 2008, p. 1.017).

Ademais, no Código de Processo Penal, encontra-se uma variedade terminológica quando se refere às vítimas. No entanto, embora os termos vítima, ofendido e lesado sejam utilizados sem distinção para se referir à pessoa – física ou jurídica – que sofre os danos decorrentes do delito, sendo ela considerada o sujeito passivo da infração penal. Do ponto de vista doutrinário, como recordado por Nucci, Rodríguez Manzanera ensina:

Vítima é o gênero, do qual são espécies o sujeito passivo, que é o titular do bem jurídico protegido pelo tipo penal, o ofendido, aquele que sofre um prejuízo por causa do cometimento do crime, tendo direito à reparação do dano, e o prejudicado, que é todo aquele que sofre um prejuízo diante do cometimento do delito, ainda que não tenha direito à reparação do dano (Manzanera apud Nucci, 2023, p. 517).

Percebe-se então que a terminologia varia conforme a natureza do crime. Assim, a palavra vítima é aplicada aos crimes contra a pessoa; ofendido é reservado aos crimes contra a honra e os costumes; e lesado é empregado nos casos de crimes patrimoniais. Já a combinação de vítima e prejudicado é utilizada nos crimes de homicídio, onde vítima refere-se ao indivíduo falecido e prejudicado diz respeito àquele que dependia financeiramente do falecido (Barros, 2008).

Em suma, embora a doutrina não tenha alcançado um consenso na definição do conceito de vítima e não haja uma definição clara no ordenamento jurídico, no contexto criminal, pode-se caracterizar a vítima como alguém que sofre algum tipo de prejuízo, seja ele de natureza física, moral ou patrimonial, como resultado de uma ação ou omissão que contraria a legislação penal vigente (Albuquerque, 2022 *apud* Silva, 2022, p. 25).

## 2.2 CLASSIFICAÇÃO DA VÍTIMA

Da mesma forma que há ampla diversidade de conceitos, há várias formulações de tipologias que categorizam uma variedade de tipos de vítimas. Essas tipologias não apenas recebem diferentes denominações, mas também diferem em termos do papel da vítima no processo de vitimização. Portanto, nesta abordagem, optou-se por apresentar as classificações de renomados estudiosos, como Benjamin Mendelson, Von Henting, Jimenez de Asúa e Guaracy Moreira.

### 2.2.1 CLASSIFICAÇÃO DE MENDELSON

A primeira classificação de vítima que se tem notícia é a do próprio Benjamin Mendelson (1947), que destacou três principais grupos de vítimas: a vítima inocente ou ideal, a vítima provocadora e a vítima agressora.

*As vítimas inocentes, ou ideais, são aquelas que não têm participação ou, se tiverem, será ínfima na produção do resultado. A vítima provocadora é responsável pelo resultado e pode ser caracterizada como provocadora direta, imprudente, voluntária ou ignorante. A vítima agressora pode ser considerada uma falsa vítima em razão de sua participação consciente, casos em que ela cria a vontade criminosa no agente, como os exemplos de legítima defesa (Mendelson, 1947 *apud* Gonzaga, 2018, p. 191, *grifo nosso*).*

Ao examinar a tipologia de Mendelson, torna-se evidente que o fator orientador que deu origem à sua classificação é a relação entre o criminoso e a vítima, considerando o grau de envolvimento ou provocação da vítima no cometimento do crime.

### **2.2.2 CLASSIFICAÇÃO DE VON HENTIG**

Por sua vez, Von Hentig, em um trabalho sobre a Psicologia dos Delitos, sugere uma categorização das vítimas em: a vítima resistente e a vítima cooperadora ou coadjuvante (Piedade Jr.,1993).

A vítima resistente é aquela que enfrenta ativamente o agressor, muitas vezes agindo em legítima defesa para proteger a si mesma ou a terceiros, podendo até mesmo recorrer à violência extrema para se defender. Por outro lado, a vítima cooperadora ou coadjuvante assume uma posição em que, de alguma maneira, contribui para a ocorrência do crime, seja por descuido, imprudência ou, em alguns casos, má-fé (Piedade Jr.,1993).

### **2.2.3 CLASSIFICAÇÃO DE JIMENEZ DE ASÚA**

Apesar de inicialmente relutante em aceitar a vitimologia como uma disciplina independente, Jimenez de Asúa deixou uma contribuição significativa ao propor uma tipologia de vítimas com foco sociológico. Na sua classificação, “as vítimas distinguem-se em: indiferentes, indefinidas ou inominadas e vítimas determinadas” (Piedade Jr.,1993, p.101).

a) Vítima indiferente, que se refere à pessoa em que é atacada de forma aleatória, sem um motivo específico ou direcionamento prévio por parte do agressor; b) Vítima indefinida ou indeterminada, que pode ser relacionada à coletividade ou a indivíduos comuns que

sofrem as consequências da violência da sociedade moderna, sem serem alvos específicos de agressões direcionadas; c) Vítima determinada, ou seja, a pessoa em que é atacada devido a uma característica própria, seja ela racial, étnica, religiosa, de gênero, orientação sexual ou qualquer outra particularidade que a torne alvo do agressor (Nogueira, 2016).

A tipologia de vítimas proposta por Jimenez de Asúa oferece uma perspectiva sociológica que considera não apenas o indivíduo isoladamente, mas também abrange a sociedade na totalidade.

### **2.2.4 CLASSIFICAÇÃO DE GUARACY MOREIRA**

Com base em sua vivência como delegado de polícia, Guaracy Moreira Filho (2004) identificou diversos perfis de vítimas:

a) Vítimas Inocentes: são aquelas que não têm nenhuma participação na ocorrência do crime, ou seja, não contribuem de forma alguma para o evento criminoso. Isso se aplica a vítimas de crimes como extorsão mediante sequestro ou infanticídio, onde a vítima não desempenha papel algum, na prática do delito; b) Vítimas Natas: neste caso, as vítimas, devido à sua personalidade ou comportamento, acabam de alguma forma desencadeando a conduta criminosa. Isso pode ocorrer, por exemplo, em casos de vítimas imprudentes envolvidas em acidentes de trânsito; c) Vítimas Omissas: esse grupo engloba vítimas que não denunciam o crime que sofreram, não exercendo o seu direito de cidadania, conforme observado por Moreira Filho. Exemplos incluem vítimas de violência doméstica e crimes sexuais que optam por não relatar os incidentes; d) Vítimas da Política Social: aqui, estão as vítimas que vivem à margem do amparo do poder público, sendo afetadas pela corrupção e

pela má administração pública, tornando-se vítimas da improbidade administrativa e da falta de políticas sociais adequadas (Moreira Filho, 2004).

Ressalta-se que as classificações apresentadas são apenas algumas das muitas existentes na doutrina. Não sendo o propósito deste trabalho listar exaustivamente todas as tipologias existentes, a análise dessas categorias revela que, em determinados casos, a participação da vítima desempenha um papel crucial na ocorrência do delito. Portanto, é essencial avaliar adequadamente o comportamento e a contribuição da vítima para o desenrolar do crime, a fim de atribuir com precisão a responsabilidade ao acusado, seja para culpá-lo ou absolvê-lo.

### 3 VITIMIZAÇÃO

#### 3.1 CONCEITO

Vitimização, quando analisada sob a ótica da criminologia, diz respeito “à condição de vítima diante da prática de uma infração penal” (Gonzaga, 2018, p. 193). Esse fenômeno pode ser categorizado em três principais espécies: primária, secundária e terciária.

#### 3.2 VITIMIZAÇÃO PRIMÁRIA

A vitimização primária, na concepção de Gonzaga (2018), é a primeira forma de impacto que a vítima experimenta ao ser confrontada com um crime. Neste estágio, a vítima sofre diretamente os efeitos prejudiciais do crime, que podem abranger danos físicos, psicológicos e materiais.

Um exemplo vívido da vitimização primária é o crime de estupro. Quando uma pessoa é vítima desse ato horrendo, ela enfrenta uma miríade de danos como resultado dessa experiência traumática e singular. Esses danos abrangem

desde um profundo abalo psicológico, devido à violação de seu bem jurídico mais fundamental, sendo a dignidade sexual, até implicações práticas, como os custos financeiros associados ao acompanhamento psicológico necessário para auxiliar na superação dos traumas resultantes desse evento (Gonzaga, 2018).

#### 3.3 VITIMIZAÇÃO SECUNDÁRIA

A Vitimização secundária é “aquela causada pelas instâncias formais de controle social, no decorrer do processo de registro e apuração do crime” (Penteado Filho, 2012, p. 106).

Ao esclarecer essa espécie de Vitimização, Gonzaga (2018) utiliza-se novamente como exemplo o crime de estupro, de maneira que:

[...] a vítima que acabou de sofrer esse ataque brutal ao seu bem jurídico vai até uma Autoridade Policial pedir ajuda. Todavia, como se estivesse lidando com mais um crime qualquer, manda que ela vá até o Instituto Médico-Legal fazer o exame de corpo de delito para comprovar a prática do crime em tela. Muitas vezes são Delegados de Polícia que não entendem a natureza feminina que fora despedaçada e, em vez de fazer uma acolhida inicial, tratam a vítima como um pedaço de carne (Gonzaga, 2018, p. 195).

Conclui-se então que, muitas vezes, as vítimas, ao buscarem apoio, deparam-se com um ambiente hostil e profissionais despreparados ou sem o conhecimento específico necessário para o devido atendimento e, desse modo, de vítimas, por vezes, passam à condição de suspeitas.

É importante destacar que essa crítica não se limita apenas ao Delegado de Polícia e aos policiais que, por vezes, realizam um atendimento inicial precário. Ela se estende também ao Poder Judiciário, sendo representado pelo Magistrado.

O autor Gonzaga menciona que ao magistrado: “entender a dor que a vítima

guarda em virtude do crime é fundamental, para poder fazer perguntas que não sejam invasivas ou que exponham ela socialmente. Isso também é uma forma de saber lidar com quem teve o seu bem jurídico violado” (Gonzaga, 2018, p. 198).

Assim, torna-se imperativo que essas instituições adotem uma abordagem mais empática, buscando garantir que as mulheres, vítimas de violência sexual, não sejam expostas a situações que perpetuem injustiças baseadas em preconceitos de gênero. Além disso, é crucial implementar medidas eficazes para prevenir a injustiça testemunhal. Neste contexto, é fundamental não apenas dar a devida importância ao depoimento da vítima, mas também coletá-lo de maneira apropriada, preservando sua integridade.

### 3.4 VITIMIZAÇÃO TERCIÁRIA

A Vitimização terciária, segundo Penteado Filho (2012), consiste na:

Falta de amparo dos órgãos públicos às vítimas; nesse contexto, a própria sociedade não acolhe a vítima, e muitas vezes a incentiva a não denunciar o delito às autoridades, ocorrendo o que se chama de cifra negra (quantidade de crimes que não chegam ao conhecimento do Estado) (2012, p. 107).

Ou seja, esta vitimização vai além das consequências diretas da agressão. Ela se manifesta quando a sociedade, em vez de oferecer apoio e compreensão à vítima, contribui para seu isolamento e sofrimento adicional. No contexto de crimes como estupro, por exemplo, as vítimas podem enfrentar o estigma e a hostilidade social. Comentários negativos, julgamentos e até mesmo a culpabilização da vítima são lamentavelmente comuns.

## 4 A MULHER COMO VÍTIMA NO SISTEMA CRIMINAL

Ao longo da história, a sociedade brasileira foi profundamente influenciada pela mentalidade patriarcal, que perpetua a desigualdade de gênero ao privilegiar o papel do homem em detrimento do papel da mulher. Desde os tempos da colonização, um modelo de família dominado pelo patriarca foi estabelecido, concedendo a ele o poder absoluto sobre as vidas das mulheres, incluindo esposa, filhas e concubinas, além de outros membros da família, como os escravizados.

Ademais, as mulheres eram relegadas a uma posição de resignação, constantemente vigiadas e privadas das mesmas oportunidades e privilégios disponíveis para os homens. Isso se deve, de acordo com Andrade “precisamente porque o núcleo do controle feminino no patriarcado e o controle da sexualidade implica preservação da virgindade e zelo pela reputação sexual” (Andrade, 2005, p. 19).

Em meio a essa sociedade patriarcal, emergem os movimentos feministas, cujas raízes remontam há tempos passados, mas que ganham uma reestruturação notável a partir dos anos setenta no Brasil (Campos, 2002). Foi a partir dessa década que a criminologia começou a direcionar maior atenção às mulheres, seja como vítimas ou autoras de crimes.

De acordo com Baratta (1999, p. 19 *apud* Formanski, 2015, p.30), a partir desse momento, feministas criminólogas começaram a desenvolver teorias e conduzir pesquisas sobre questões que anteriormente não haviam sido consideradas pela criminologia convencional. Como resultado, as questões relacionadas às mulheres

passaram a ganhar importância no âmbito dos estudos criminais.

Essa mudança de enfoque na criminologia reflete o impacto duradouro do movimento feminista na ampliação das perspectivas e na inclusão das experiências das mulheres nas discussões sobre crime, justiça e igualdade de gênero. Neste sentido, Soraia da Rosa Mendes aduz que “adotar o ponto de vista feminista significa um giro epistemológico, que exige partir da realidade vivida pelas mulheres (sejam vítimas, réis ou condenadas) dentro e fora do sistema de justiça criminal” (Mendes, 2017, p.158).

Em que pese esses movimentos desempenharem um papel crucial e contínuo na promoção da evolução dos direitos das mulheres, as relações de gênero desiguais, enraizadas na mentalidade patriarcal, persistem na sociedade brasileira contemporânea.

A persistência da supremacia masculina, tanto no âmbito público quanto no privado, restringe as mulheres a papéis secundários e limitados, especialmente dentro da estrutura familiar. Mesmo em face das transformações sociais, é essencial notar que o sistema patriarcal não desapareceu; ele se adaptou, mantendo sua essência de subordinação e discriminação de gênero.

A influência da mentalidade patriarcal na definição dos papéis sociais das mulheres é inegável. Os vestígios de uma sociedade patriarcal, que subestima as mulheres e perpetua estereótipos, resultam na naturalização de comportamentos discriminatórios e servem como supostas justificativas para a violência sexual contra as mulheres.

Observa-se o reflexo dessa mentalidade patriarcal na pesquisa conduzida pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2014, que

investigou a *Tolerância Social à Violência Contra as Mulheres*, incluindo a violência sexual. Os resultados revelaram que 26% dos entrevistados concordam total ou parcialmente com a afirmação de que “mulheres que usam roupas que mostram o corpo merecem ser atacadas”. Além disso, a pesquisa destacou que 58,5% dos entrevistados concordam que “se as mulheres soubessem como se comportar, haveria menos estupros”.

Isto evidencia que, no subconsciente dos entrevistados, persiste a crença de que as mulheres, de alguma forma, são responsáveis pelas agressões que sofrem, com base em seu comportamento ou vestimenta, provocando supostamente o crime.

## 5 VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL

Apesar dos avanços na luta pelos direitos das mulheres, a violência institucional ainda é uma sombra persistente que paira sobre o sistema de justiça brasileiro. Neste contexto, Albuquerque aborda que:

[...]de modo geral, as vítimas – sejam de qualquer crime, e mesmo após terem passado por uma situação extenuante – não possuem uma posição de prestígio nos tribunais e não recebem um tratamento adequado, haja vista que no processo penal o poder e a titularidade do *jus puniendi* estão centralizados nas mãos do Estado, cabendo-lhe todo o interesse na persecução penal. (Albuquerque. 2022, p. 17 *apud* Silva, 2022, p. 25)

É essencial ressaltar que ao exercer seu poder de punir, o sistema judicial retira frequentemente a vítima do contexto do conflito no qual estava inserida, relegando-a a um mero objeto do processo. Nesta dinâmica, o foco recai unicamente na condenação do acusado numa tentativa de oferecer uma resposta rápida às demandas sociais diante das violações do direito. No entanto, essa

abordagem simplista falha em reconhecer a profundidade dos conflitos humanos subjacentes aos delitos.

Como resultado desta visão estreita, a pena imposta pelo Estado frequentemente não reflete a complexa experiência da vítima. Em vez de receber o suporte e a compreensão necessária para enfrentar o sofrimento decorrente da violação de seu bem jurídico, a vítima se vê marginalizada e desamparada diante do sistema judicial, perpetuando a sensação de injustiça e impotência.

## 5.1 DEFININDO A VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL

Para compreender a extensão desse problema, é fundamental analisar o conceito de violência institucional conforme delineado por Taquette. Define a violência institucional como “aquela praticada, por ação e/ou omissão, nas instituições prestadoras de serviços públicos, tais como hospitais, postos de saúde, escolas, delegacias, judiciário, dentre outras” (Taquette, 2007, p. 94).

Essa definição ressalta que a violação dos direitos e a discriminação muitas vezes se estendem para além do momento do crime, infiltrando-se nas próprias instituições destinadas a proteger e servir. Isso ocorre devido, geralmente, à discriminação de gênero, raça, etnia, orientação sexual e religião.

Neste estudo, torna-se imperativo explorar o conceito de violência institucional perpetrada contra as mulheres no âmbito do sistema de justiça, conforme definido por Becker. Essa forma de violência consiste em um “tratamento desigual e discriminatório destinado às mulheres, resultante da falta de reconhecimento de sua condição de gênero e da negligência e omissões decorrentes da falta de aperfeiçoamento dos profissionais” (Becker, 2020, p. 89

*apud* Souza, 2021, p. 21). Esta definição enfatiza a disparidade e a discriminação enfrentadas pelas mulheres, destacando como a falta de sensibilidade de profissionais e a ausência de medidas adequadas perpetuam esta violência.

Ainda, é crucial compreender que a violência institucional contra as mulheres vítimas de violência sexual não se limita a um momento específico do processo judicial. Ela pode ocorrer desde o momento da *notitia criminis*, durante a investigação e inquérito policial, até mesmo durante o processo penal, envolvendo agentes do Poder Judiciário.

Verifica-se a prática da violência institucional no momento da *notitia criminis* e durante o inquérito policial, quando a vítima, ao buscar proteção do Estado, frequentemente se depara com um atendimento por parte das autoridades policiais que, ao invés de oferecer apoio, acabam por constrangê-la e suscitar desconfiança. Essa desconfiança muitas vezes é permeada por preconceitos de gênero, como a ideia infundada de que a vítima está enunciando um estupro falso com o intuito de prejudicar o acusado (Araújo, 2020).

Desta forma, o inquérito policial, sendo um procedimento administrativo que precede a fase processual, desempenha um papel crucial na busca pela verdade no cenário criminal. Durante essa fase, são realizadas investigações criminais, exames de corpo de delito e interrogatórios, todos com o propósito de reunir evidências que fundamentam a ação penal.

A formação do inquérito policial exige diligências meticulosas para produzir provas e coletar elementos que confirmem a autoria e materialidade do delito. No entanto, para a vítima, esta etapa pode se transformar em uma experiência profundamente traumatizante. A

submissão a exames de corpo de delito, necessários para documentar a violência sofrida, conforme estipulado pelo artigo 158, *caput*, do Código de Processo Penal, muitas vezes acabam por retraumatizar a vítima, perpetuando o ciclo de violência institucional.

Durante o exame de corpo de delito, os médicos-legistas e peritos buscam evidências deixadas pelo agressor, como arranhões, hematomas, marcas nas partes íntimas e outros sinais de agressões. Contudo, a ausência de um profissional devidamente capacitado para conduzir o exame, tratando as vítimas com empatia, respeito e compreensão, pode resultar em uma experiência vexatória e traumática, agravando ainda mais o impacto psicológico da vítima.

Ana Paula Araújo, em seu livro, relata a experiência de uma jovem que passou por um exame de corpo de delito:

O exame é mais um capítulo que fica marcado como um trauma para quem sofreu estupro: lá no IML, entrei em uma sala, me deitaram em um lugar, que nem sei se é o mesmo onde colocam os cadáveres, e o exame foi horrível, doloroso, horrível de verdade, porque colhem o material de uma maneira constrangedora. O médico me fez várias perguntas desnecessárias sobre minha vida sexual na frente da minha mãe, quis saber quantos parceiros sexuais eu tinha, qual foi minha última relação sexual antes do estupro, tudo! Tive que dar ficha corrida da minha intimidade na frente da minha mãe, que não sabia de nada e que só naquela hora descobriu que eu não era mais virgem (Araújo, 2020, p. 36).

Após o exame de corpo de delito, a vítima é convocada para prestar depoimento na Delegacia da Mulher. Em casos em que não há delegacias especializadas disponíveis, a vítima é chamada para depor em uma delegacia comum. Infelizmente, esta etapa do processo frequentemente resulta na revitimização da mulher, pois a ausência

de profissionais especializados faz com que ela reviva toda a violência que sofreu.

Nessa linha de raciocínio, Vargas (2000) discorre que:

[...] a forma de questionar, os silêncios e as entonações mais fortes presentes nas expressões dos policiais, revelando censura, descrédito na história contada, o exercício do controle, dentre outros. É comum certas perguntas que impõem constrangimentos ou coerção (Vargas, 2000, p. 75, *apud* Sampaio, 2020, p. 39).

Geralmente, quando o depoimento não é conduzido na Delegacia da Mulher, a vítima, muitas vezes, experimenta sentimentos de vergonha, intensificando ainda mais a dor desse processo. Essa problemática é enfatizada por Soraia da Rosa Mendes, que destaca:

Em verdade, a preponderância da cultura patriarcal até hoje ainda reserva às mulheres a condição de objeto (no sentido de propriedade, posse, objeto de desejo), a ponto de atribuir às suas experiências de vitimização os sentidos que atendem aos interesses da própria cultura. A pouca (em alguns casos quase nenhuma) credibilidade dada à palavra da vítima ou incapacidade para entender que a ela deve ser conferido tratamento digno e respeitoso — significando não ser, por exemplo, submetida a um depoimento em uma sala de audiências na qual ela se vê rodeada, por homens (muitas vezes só homens) demonstram claramente isso (Mendes, 2020, p.130).

Conclui-se assim que estes interrogatórios minuciosos refletem uma tendência prejudicial de culpar a vítima, minando sua credibilidade perante o sistema judicial. Portanto, a exigência de que as mulheres forneçam “detalhes impossíveis [...], como, por exemplo, o tempo exato de cada ato sexual e sua ordem cronológica” a fim de que a denúncia seja considerada coerente e, portanto, merecedora de credibilidade, trata-se uma verdadeira “perversidade do sistema penal” (Coulouris, 2010, p. 42).

De igual forma, mesmo após a formalização da denúncia, nos casos

de violência sexual contra as mulheres, a violência institucional persiste. Após o recebimento da denúncia e o início da ação penal, segue-se a instrução processual, durante a qual o juiz, o promotor e os advogados das partes interrogam as testemunhas e as partes envolvidas, inclusive a vítima. Contudo, esse procedimento frequentemente resulta em um processo revitimizador para as mulheres, pois acabam submetendo-as a um interrogatório que as coloca em uma posição semelhante a dos réus.

Um exemplo emblemático dessa realidade foi o caso Mariana Ferrer, no qual o advogado de defesa, Cláudio Gastão da Rosa Filho, conforme a audiência amplamente divulgada pela mídia, adotou uma estratégia agressiva. Ele atacou vigorosamente a imagem da vítima utilizando cópias de fotos sensuais em posições consideradas, por ele, “ginecológicas” e proferindo comentários depreciativos. Questionou a dignidade de Mariana, desconsiderou suas emoções, repreendendo seu choro e classificando-o como falso, usando expressões como “esse teu choro dissimulado” e “essa laia de crocodilo” (Alves, 2020).

A estratégia defensiva adotada, centrada na difamação da imagem e da integridade pessoal da vítima com base em estereótipos de gênero, revelou-se uma tática que explorou preconceitos profundamente enraizados oriundos do sistema patriarcal. Importante salientar que esta estratégia não guardava qualquer correlação com os méritos do caso em questão, mas, em vez disso, tinha o propósito de desqualificar injustamente a vítima.

É fundamental destacar que a omissão por parte do juiz durante a audiência, diante dos ataques verbais e da desqualificação, contribuiu significativamente para a perpetuação da violência institucional,

uma vez que ele tem a responsabilidade legal de manter a ordem no curso dos respectivos atos, conforme estabelecido no art. 251 do Código de Processo Penal.

Observa-se que ao longo do processo penal o judiciário frequentemente reproduz estigmas sociais, adotando uma postura revitimizadora em vez de resguardar os direitos das vítimas (Prado; Nunes, 2016). Um estigma particularmente prejudicial, como demonstrado no caso de Mariana Ferrer, está associado à expectativa social de pureza e moralidade imposta às mulheres, obscurecendo a verdadeira natureza da violência sofrida por elas. Esta exigência de uma postura ilibada mina a credibilidade das denúncias, impactando negativamente nos julgamentos, prejudicando a justiça e a equidade no sistema judicial brasileiro.

Neste contexto, Andrade destaca a presença da “lógica da honestidade” nos julgamentos de crimes de natureza sexual. Conforme a autora:

[...] estabelece uma grande linha divisória entre as mulheres consideradas honestas (do ponto de vista da moral sexual dominante), que podem ser consideradas vítimas pelo sistema, e as mulheres desonestas (das quais a prostituta é o modelo radicalizado), que o sistema abandona enquanto não se adequam aos padrões de moralidade sexual impostos pelo patriarcado à mulher (Andrade, 2005, p. 90/91).

Ainda, nesta mesma perspectiva, Prado e Nunes observam que:

O sistema jurídico, em sua busca pela verdade, orienta-se por meio de uma lógica que relaciona o grau de adequação dos comportamentos sociais dos envolvidos com a confiabilidade de seus depoimentos. A existência do estupro só ganhará plausibilidade quando os envolvidos se enquadrarem a certa moral sexual definida por condutas e atributos específicos de cada sexo (Prado; Nunes, 2016, p. 61).

Portanto, no contexto do sistema judiciário, é notória uma discrepância

acentuada na maneira como homens e mulheres são tratados, dependendo se desempenham o papel de réus ou vítimas. Em uma investigação que visou analisar o que frequentemente permanece não dito nos registros do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no ano de 2017, Andrade (2018, *apud* Olímpio, 2021, p.66) identificou que os processos continuam sendo influenciados por estereótipos discriminatórios, utilizando-se de termos como “mulher honesta” e “estuprador negro”.

Cabe salientar que a construção social do estigma da “mulher honesta” foi, por muito tempo, uma ferramenta usada para desacreditar as vítimas de crimes sexuais no sistema judicial brasileiro. Ainda que “existindo ou não laudo pericial, ou ainda prova testemunhal, mesmo em situações de flagrante delito, a palavra da vítima perde credibilidade se não for ela considerada “mulher honesta”, conforme a moral sexual patriarcal [...]” (Andrade, 2005, p. 93).

Esse estigma profundamente enraizado no Código Penal de 1940 vinculava a condição de vítima à conformidade com os estritos padrões de moralidade da sociedade patriarcal, revelando assim a mentalidade sexista do sistema judicial. Esse viés discriminatório submetia as vítimas a julgamentos morais, questionando sua reputação e comportamento, em vez de focar no crime perpetrado contra elas.

Apesar da significativa mudança introduzida em 2005, com a supressão do termo “mulher honesta” dos tipos penais, os estigmas sociais continuam a influenciar o tratamento das vítimas nos tribunais. A impossibilidade de neutralidade nas ações humanas permite que o Judiciário, por meio de seus agentes, reproduza a lógica sexista da sociedade (Dutra, 2020). A perpetuação

dos estereótipos sociais não apenas mina a credibilidade das vítimas, mas também cria um ambiente onde as mulheres se sentem desamparadas no processo judicial.

Nesta perspectiva, Araújo em sua obra aborda que:

As vítimas ficam mais marcadas e feridas pela desconfiança das instituições, pela falta de cuidado e acolhimento, pelas tentativas de jogar a culpa nelas, do que pelo crime. Pergunto para a moça se é impressão minha ou se ela sente mais raiva da juíza do que do homem que a violentou. A resposta vem sem rodeios: “Sinto muito mais raiva da juíza. Muito mais! Porque, do maníaco, eu não posso esperar outra coisa. Um homem desses tem que ser preso, retirado da sociedade, não tem jeito. Agora, a juíza, tudo o que ela poderia fazer de ruim, ela fez. E isso veio de alguém que representa uma instituição pública, uma pessoa escolarizada, que teve condições. Por isso mesmo, eu cobro muito mais. E ela, ainda por cima, também é mulher!” (Araújo, 2020, p. 46).

Nas palavras perspicazes de Andrade, emerge uma questão crucial que permeia toda a discussão sobre a violência institucional e os estigmas sociais:

[...] as mulheres buscam libertar-se da opressão masculina recorrendo à proteção de um sistema demonstradamente classista e sexista e creem encontrar nele o grande Pai capaz de reverter sua orfandade social e jurídica. O fulcro da questão parece residir, pois, no próprio sentido desta proteção. Até que ponto é um avanço para as lutas feministas a reprodução da imagem social da mulher como vítima, eternamente merecedora de proteção masculina, seja do homem ou do sistema penal? Ou, em outras palavras, de que adianta correr dos braços do homem (marido, chefe ou estranhos) para cair nos braços do sistema penal se nesta corrida do controle social informal ao controle formal reencontra a mesma resposta discriminatória em outra linguagem? (Andrade, 2003, p. 105/106).

Ao considerar essas reflexões, torna-se indiscutível que a violência institucional e os estigmas sociais exercem um impacto

profundamente prejudicial sobre as vítimas de violência sexual, minando a confiança no sistema de justiça e perpetuando uma cultura de silêncio e impunidade.

O caso notório de Mariana Ferrer representa apenas um entre os muitos exemplos trágicos que evidenciam as profundas falhas do sistema judicial. Ele ilustra contundentemente a fragilidade e a falta de humanização no tratamento dispensado às vítimas por parte das instituições estatais. A partir deste caso, foi instituída a Lei 14.245/2021, conhecida por Lei Mariana Ferrer, como uma tentativa de corrigir estas falhas e proporcionar maior proteção às vítimas.

Apesar dos avanços legislativos significativos, é incontestável que nos casos de estupro, a palavra da vítima desempenha um papel crucial devido à natureza frequentemente clandestina dessas transgressões, muitas vezes ocorrendo em ambientes privados com apenas a vítima e o agressor presente. Contudo, o atual processo de coleta de depoimentos das vítimas no sistema penal brasileiro, muitas vezes, resulta em vitimização secundária, intensificando ainda mais o sofrimento das vítimas.

Nesse contexto, é imperativo explorar a viabilidade de estender a aplicação do depoimento sem danos também às mulheres acima de 21 anos que são vítimas de violência sexual, tendo em vista que o impacto traumático persiste em todas as faixas etárias. Schlickmann, Souza e Leal (2020) destacam que embora as proporções de danos possam variar entre crianças, adolescentes e adultos, a busca por um processo de depoimento mais sensível e humano transcende limites etários, visando respeitar a dignidade das vítimas e contribuir para a eficácia do sistema de justiça em casos de violência sexual contra as mulheres.

À vista disso, busca-se:

[...] transmutar do paradigma desfocado, no qual a vítima é vista como objeto de prova, impondo-se que ela passe a ser tratada como pessoa, cuja dignidade, integridade psíquica e física sejam preservadas com prioridade sobre os outros interesses estatais (Schlickmann; Souza; Leal, 2020, p. 14/15).

Reforça-se que a implementação desta prática é de suma importância, pois vai para além de proporcionar apenas segurança psicológica à vítima; ela representa um compromisso fundamental com a preservação da dignidade da pessoa que sofreu a violência sexual, reconhecendo a necessidade de um tratamento respeitoso e sensível no âmbito legal. Ao assegurar que o depoimento seja conduzido de maneira humanizada, respeitando a integridade da vítima, não apenas se fortalece a eficácia do sistema de justiça, mas também se reafirma o comprometimento em criar um ambiente mais justo e empático para aqueles(as) que buscam justiça após enfrentarem situações tão delicadas e traumáticas.

## **6 ANÁLISE DA VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DO DEPOIMENTO SEM DANO PARA MULHERES MAIORES DE 21 ANOS VÍTIMAS DE CRIMES SEXUAIS**

A investigação e julgamento de crimes sexuais apresentam desafios únicos devido à natureza frequentemente clandestina desses delitos. É comum que tais crimes ocorram nas sombras, dificultando a obtenção de provas tangíveis. Ainda, como observado por Mirabete (2010), as ocorrências tardias do relato desses crimes às autoridades acabam por comprometer a coleta de provas.

Em situações em que não existem evidências físicas, como esperma, sangue ou lesões, a palavra da vítima torna-se crucial para a formação da convicção do juiz (Jesus, 2011). Assim, a confiança

no testemunho da vítima desempenha um papel central na investigação e no processo judicial em delitos desta natureza.

O Código de Processo Penal, em seu art. 167, esclarece que “não sendo possível o exame de corpo de delito, por haverem desaparecido os vestígios, a prova testemunhal poderá suprir-lhe a falta” (Brasil, 1941).

Nesta lógica, a jurisprudência sustenta que:

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ESTUPRO DE VULNERÁVEL. VIOLAÇÃO AO ART. 155 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL - CPP. NÃO OCORRÊNCIA. CONDENAÇÃO LASTREADA EM PROVAS COLHIDAS NO INQUÉRITO E EM JUÍZO. ABSOLVIÇÃO QUE ESBARRA NO ÓBICE DA SÚMULA N. 7 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. In casu, verifica-se que a condenação encontra-se (*sic*) lastreada em elementos de prova colhidos no inquérito policial e em juízo, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, notadamente no depoimento de uma das vítimas, das mães e avó das vítimas e no relatório psicossocial realizado com uma das crianças. Assim, não há que se falar em violação ao art. 155 do CPP. Precedentes. 1.1. Consoante a jurisprudência desta Corte, em crimes de natureza sexual, a palavra da vítima possui relevante valor probatório, uma vez que nem sempre deixam vestígios e geralmente são praticados sem a presença de testemunhas. Precedentes.

1.2. Pleito absolutório que esbarra no óbice da Súmula n. 7 do STJ

2. Agravo regimental desprovido. (AgRg no AREsp n. 2.030.511/SP, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 26/04/2022, DJe de 03/5/2022, grifo nosso).

Percebe-se que, no que concerne aos crimes sexuais, a palavra da vítima possui valor probatório ainda maior. Contudo, a condução da oitiva da vítima pelo sistema de justiça pode resultar na ocorrência da chamada vitimização secundária. Isso se deve ao fato de que, embora represente

um método relevante para a obtenção de informações, o procedimento de inquirição torna-se desgastante para as vítimas, especialmente, devido à natureza invasiva e detalhada dos interrogatórios.

Neste sentido, José Antônio Daltoé Cezar aduz que:

As pessoas que fazem as perguntas, em regra, direcionam seus questionamentos de forma direta, sugerem respostas, muitas vezes até insinuam comportamentos dela, vítima, para desvalorizar sua palavra, tudo em um ambiente que lhe é estranho, formal, e muitas vezes adverso. Pode o magistrado, em ocorrendo uma pergunta totalmente absurda e despropositada, indeferir que a vítima responda, mas não tem o condão de fazer que ela ouça esse questionamento (Cezar, 2020).

Dessa forma, torna-se evidente a importância da aplicação do depoimento especial, haja vista que esse procedimento atua como um escudo, evitando que sejam feitas perguntas irrelevantes ao delito, sem ligação com o crime ou com o único propósito de difamar a vítima.

Observa-se que a Lei n. 13.431/17, conhecida como Lei do Depoimento Sem Dano, Depoimento Especial ou Escuta Protegida, representa um avanço significativo no sentido de proteger os direitos das crianças e adolescentes ao oferecer-lhes um ambiente mais seguro e humanizado durante os procedimentos legais. Promulgada em 6 de abril de 2018, essa Lei tem como propósito central implementar mecanismos mais eficazes para o Poder Público, visando garantir um atendimento mais rápido, humanizado e especializado para crianças e adolescentes que são vítimas ou testemunhas de violência.

Nesta perspectiva:

Na esfera processual, visou assegurar um atendimento também especializado e diferenciado para esta demanda, estabelecendo uma série de direitos e diretrizes destinadas a evitar que as crianças e adolescentes vítimas

ou testemunhas de violência sejam tratadas como meros “instrumentos de produção de prova” e/ou tenham de ser ouvidas repetidas vezes, por agentes que não possuem a devida qualificação técnica para tanto, muito tempo após a ocorrência do fato, gerando a chamada “revitimização” (Digiácomo, M. J; Digiácomo, E., 2018, p. 05).

Sendo assim, com o intuito de prevenir a revitimização e proteger os direitos das crianças e adolescentes que são vítimas ou testemunhas de violência, a Lei 13.431/2017 estabelece duas principais abordagens para a coleta de provas no âmbito do inquérito policial ou do processo judicial: a escuta especializada (conforme o art. 7º) e o depoimento especial (conforme o art. 8º). Ambas as técnicas são conduzidas por profissionais capacitados, ocorrendo em locais apropriados e respeitando o tempo e as opiniões da criança ou adolescente, consoante ao art. 5º da mencionada lei.

A escuta especializada, conforme o art. 7º da Lei n. 13.431/2017, “é o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade”. Ou seja, seu propósito central reside na avaliação do impacto da violência sofrida e na oferta dos cuidados necessários à vítima ou testemunha (Schlickmann; Souza; Leal, 2020).

Por sua vez, o depoimento especial, conceituado como o “procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária”, conforme estabelecido no art. da Lei n. 13.431/2017, visa investigar os detalhes do crime, como suas circunstâncias, autoria ou materialidade. “Observa-se, assim, o caráter investigativo e de produção de provas deste instituto” (Schlickmann;

Souza; Leal, 2020, p. 7). No entanto, é importante ressaltar que, diferentemente da abordagem tradicional da inquirição processual, este método adota uma perspectiva voltada para a proteção dos direitos infanto-juvenil.

Em linhas gerais, o depoimento especial compreende uma série de práticas e procedimentos que visam promover uma escuta humanizada da vítima ou testemunha infanto-juvenil. Esta oitiva é conduzida por um profissional especializado, em uma sala preparada para o acolhimento e proteção, excluindo-se o contato com indivíduos que possam influenciar negativamente no estado emocional e psicológico da criança ou adolescente. Este procedimento deve seguir três etapas: acolhimento inicial, colheita de declarações e acolhimento final (Schlickmann; Souza; Leal, 2020).

Esta abordagem técnica tem como objetivo evitar a formulação de questionamentos inconvenientes que possam causar sofrimento à criança ou adolescente, tendo o magistrado a capacidade de filtrar as perguntas, incumbindo ao profissional responsável pela oitiva à adaptação da linguagem, atuando como intermediário (Leal; Souza; Sabino, 2018). Assim, além de prevenir questões que poderiam revitimizar, o depoimento especial impede que a vítima ou testemunha presencie debates mais calorosos que ocorrem durante a audiência, prejudicando ainda mais seu estado psicológico.

Diante da análise do funcionamento tanto da escuta especializada quanto do depoimento especial, surge uma questão pertinente quanto à limitação etária estabelecida pela lei. Notadamente, nos casos de crimes sexuais, onde a segurança e a confiança são elementos fundamentais para sustentar o depoimento, torna-se

evidente que a limitação do processo de inquirição não deveria se restringir exclusivamente às vítimas infanto-juvenis, conforme estabelecido na Lei da Escuta Protegida.

Neste contexto, Leal, Souza e Sabino (2018) argumentam que a Lei 13.431/17 poderia ter concedido ao juiz a discricionariedade para aplicar, segundo a situação específica, o depoimento especial a todas as vítimas de violência sexual, uma vez que a revitimização é uma consequência provável nestes crimes, independentemente de sua idade.

O Desembargador José Antônio Daltoé Cezar, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, criador do “depoimento sem danos”, concorda com a ampliação deste direito às vítimas de violência sexual, sem restrições de faixa etária. Ele destaca que:

Uma mulher falar de questões íntimas, de ordem sexual, na frente de várias pessoas desconhecidas, quase sempre do sexo masculino, é naturalmente constrangedor (Cezar, 2020).

Por fim, Moura (2016, p. 253-254) ainda lista pontos comuns e aspectos que ressaltam a importância de utilizar técnicas especializadas na obtenção de depoimentos, com o objetivo de evitar a vitimização secundária. Para tanto, deve-se evitar a repetição dos depoimentos, substituindo-os, sempre que possível, por gravações audiovisuais realizadas em juízo. Essa prática busca preservar as garantias processuais sem impor novo sofrimento à vítima.

O autor também sublinha a suscetibilidade das vítimas e testemunhas a efeitos como perda de memória, falsas memórias e influências do meio em que vivem. Assim, recomenda-se que o depoimento seja colhido o mais próximo possível da data do fato, a fim de assegurar a precisão e a integridade dos

relatos, prevenindo eventuais distorções que poderiam comprometer a veracidade das informações prestadas.

Outro ponto relevante é a colheita antecipada do depoimento com a participação dos sujeitos processuais, especialmente em casos de crimes sexuais. Essa prática permite que os órgãos estatais adotem medidas protetivas eficazes e imediatas, afastando a vítima de ambientes de risco e prevenindo novas agressões. Além disso, o contraditório e as garantias de defesa são preservados desde a fase investigativa, sendo permitidos novos esclarecimentos apenas quando estritamente necessário.

A presença de peritos especializados, como psicólogos ou psiquiatras, na avaliação da credibilidade do depoimento da vítima é fundamental. Esses profissionais auxiliam o Ministério Público e o juiz na tomada de decisões relativas à liberdade provisória, evitando os efeitos prejudiciais de falsas acusações em crimes sexuais e assegurando que as decisões judiciais sejam baseadas em elementos técnicos consistentes

Por fim, a presença de um perito especializado, priorizando a proteção e a integridade psíquica da vítima, fortalece o vínculo de confiança entre esta e o sistema judiciário. Ao tratá-la como sujeito de direitos e não como mero objeto de prova, o sistema contribui para a sua dignidade, em conformidade com os princípios legais vigentes.

Diante do exposto, é possível inferir que existe viabilidade para a expansão da aplicação da Lei do Depoimento Sem Dano (Lei n. 13.431/2017), a fim de abranger todas as mulheres vítimas de crimes sexuais, uma vez que essa medida visa conferir maior celeridade e eficácia à atuação dos órgãos competentes, assegurando tanto a responsabilização dos autores quanto a apuração de

possíveis falsas acusações, sem que isso implique prejuízos à integridade física, psíquica ou emocional das vítimas ou testemunhas, preservando-se, assim, seus direitos fundamentais no curso do processo penal.

Ressalta-se que a utilização desse método não apenas garante os direitos fundamentais da vítima, mas também não acarreta prejuízos às partes, tendo em vista que o depoimento especial é instrumentalizado mediante a observância do rito destinado à produção antecipada de provas (art. 11. §1º, da Lei 13.431/2017), respeitando-se, assim, as garantias constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

A implementação de um procedimento especializado, como o depoimento especial, é de suma importância, pois visa não apenas proteger as vítimas, mas também fortalecer a confiança no sistema legal, assegurando que cada pessoa tenha o direito de ser ouvida com dignidade e respeito, independentemente das circunstâncias.

Dessa forma, ao proporcionar um ambiente seguro, livre de questionamentos humilhantes e ameaçadores, e ao contar com profissionais qualificados para abordar as questões levantadas durante o processo judicial, pode-se preservar a integridade emocional das vítimas. Assim, promove-se um sistema de justiça mais equitativo e compreensivo para todas as partes envolvidas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, realizou-se uma análise sobre a revitimização da mulher no âmbito do processo penal, utilizando o caso emblemático de Mariana Ferrer para ilustrar essa problemática. Inicialmente, abordou-se o histórico da vítima no processo penal, progredindo para

as disposições específicas relacionadas às mulheres como vítimas.

Ao explorar o caráter estrutural da violência de gênero e conduzir uma breve análise das diversas faces da violência contra as mulheres, incluindo a conceituação e identificação da violência institucional presente nos sistemas de justiça, constatou-se que essa forma de violência não se manifesta apenas no momento da *notitia criminis*, durante a investigação e inquérito policial, mas também durante o processo penal, envolvendo agentes do Poder Judiciário. Observou-se que, mesmo diante do avanço do direito penal com a introdução da Lei Mariana Ferrer, que busca penalizar a violência institucional, a estrutura e dinâmica do sistema legal expõem frequentemente as vítimas a cenários de revitimização, desamparo e, em alguns casos, desrespeito à sua dignidade. Isso ocorre, sobretudo, devido ao processo de inquirição ao qual a vítima de violência sexual é submetida.

Desta forma, o presente trabalho buscou analisar a viabilidade da aplicação do depoimento sem danos para mulheres acima de 21 anos como uma estratégia eficaz para reduzir a revitimização durante a oitiva da vítima pelo sistema de justiça. Conclui-se que esta prática, já aplicada para crianças e adolescentes, mostra-se igualmente necessária para mulheres com mais de 21 anos, considerando que o sofrimento advindo do processo penal transcende diversas faixas etárias e a urgência de um atendimento mais humanizado por parte do judiciário é crucial para todas as idades.

Assim, mesmo diante da falta de uma previsão legal específica para a aplicação do depoimento sem danos a mulheres com mais de 21 anos, tal extensão não contraria os objetivos da lei. Isso porque o principal intuito é criar mecanismos mais

eficazes para a atuação do Poder Público, buscando garantir um atendimento mais especializado e humanizado, ultrapassando a visão em que a vítima é considerada apenas como um objeto de prova.

Essa proposta alinha-se não apenas com a evolução do direito penal em relação à proteção das vítimas contra a violência institucional, mas também representa um passo significativo na busca por um sistema jurídico mais sensível, justo e eficaz, capaz de reconhecer e atender adequadamente às necessidades das vítimas, promovendo assim uma justiça mais equitativa e humanizada.

Por fim, destaca-se que o objetivo desta pesquisa não foi esgotar completamente a amplitude deste tema, nem comparar ou quantificar o sofrimento das vítimas, mas sim contribuir de forma significativa para a discussão e o avanço na proteção dos direitos das mulheres no contexto do processo penal, explorando as possíveis aplicações de uma abordagem relativamente recente: o depoimento especial, conforme estabelecido pela Lei 13.431/17.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Schirlei. Caso Mariana Ferrer: conheça os detalhes do processo que absolveu empresário. **ND Mais**, Florianópolis, 12 set. 2020. Disponível em: <https://ndmais.com.br/seguranca/exclusivo-os-detalhes-do-processo-que-absolveu-acusado-de-estuprar-mariana-ferrer/>. Acesso em 27 out. 2023

ANDRADE, Vera R. P. de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vera R. P. de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, p. 71-102, 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/>

[articulo?codigo=4818522](#). Acesso em 27 out. 2023.

ARAÚJO, Ana P. **Abuso: a cultura do estupro no Brasil**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2020.

BARROS, Antônio M. de., O papel da vítima no Processo Penal. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <https://revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/37/18>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.505 de 8 de novembro de 2017**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13505.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13505.htm). Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm). Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei n. 9.296,

de 24 de julho de 1996, a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.245, de 22 de novembro de 2021**. Altera os Decretos-Leis nos 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.321, de 31 de março de 2022**. Altera a Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Lei/L14321.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14321.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Sistema de Indicadores de Percepção Social: tolerância social à violência contra as mulheres**. (s.l.): IPEA, 2014. Disponível em: [https://portalanti-go.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/140327\\_sips\\_violencia\\_mulheres\\_novo.pdf](https://portalanti-go.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/140327_sips_violencia_mulheres_novo.pdf). Acesso em 30 out. 2023.

CAMPOS, C. H. de. A Contribuição da Criminologia Feminista ao Movimento de Mulheres no Brasil. In: ANDRADE, Vera R. P. de (Org.). **Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva**. Florianópolis: Boiteux, 2002.

CEZAR, José A. D. Juízes podem adotar depoimento especial para ouvir mulheres vítimas de violência sexual, defende especialista. **Instituto Brasileiro de Direito da Família**, Notícias, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/8037/>. Acesso em: 25 out. 2023.

COULOURIS, Daniella Georges. **A desconfiança em relação à palavra da vítima e o sentido da punição em processos judiciais de estupro**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-20092010-155706/>. Acesso em: 27 out. 2023.

DIGIÁCOMO, Murilo José.; DIGIÁCOMO, Eduardo. **Comentários à Lei n. 13.731/2017**. Curitiba: MPPR, CAOPCAE, 2018. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/publi/caopca/lei\\_13431\\_comentada\\_jun2018.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/publi/caopca/lei_13431_comentada_jun2018.pdf). Acesso em: 28 out. 2024.

DUTRA, Thaís F. **A audiência de fortalecimento e a desestruturação da violência doméstica e familiar contra a mulher: uma análise do potencial transformador da fala da vítima**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/34782/3/dissertacao\\_thais.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/34782/3/dissertacao_thais.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

FOGLIA, Isabela S. **Os crimes sexuais e a vitimologia sob o domínio da cultura do estupro**. Monografia (Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal) - Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, Presidente Prudente, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/6946>. Acesso em: 15 set. 2023.

FORMANSKI, F. **Criminologia feminista e a resposta do Sistema Penal para a tutela das mulheres vítimas de violência: o debate entre o abolicionismo e o minimalismo penal**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Santa Catarina, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/4205>. Acesso em: 13 set. 2023.

FREITAS, Elaine A. **A vitimologia e a mulher enquanto vítima do crime de estupro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2018. Disponível em:

<https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/2573>. Acesso em: 14 out. 2023

GONZAGA, Christiano. **Manual de criminologia**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

JESUS, Francisco M. de. **Os meios de obtenção da prova em processo penal**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2015.

LEAL, Fábio G.; SOUZA, Klauss C.; SABINO, Rafael G. **Comentários à Lei da Escuta Protegida**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2018.

LEAL, Maria V. S. **A vítima no banco dos réus: da violência institucional à consolidação da Lei Mariana Ferrer**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário Ages, Paripiranga, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/30243>. Acesso em: 14 out. 2023.

LIMA, Carlos M. M. **A vítima no processo penal: aspectos vitimológicos**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Penal) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7424>. Acesso em: 14 out. 2023

MENDES, Soraia da R. **Criminologia feminista: novos paradigmas**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Soraia da R. **Processo penal feminista**. São Paulo: Atlas, 2020.

MIRABETE, Júlio F.; FABRINI, Renato. **Manual de direito penal: parte especial**. 27 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2010.

MORAIS, Marciana E. L. Aspectos da Vitimologia. **Revista Âmbito Jurídico**, VIII, n. 22, 2005.

MOREIRA FILHO, Guaracy. **Vitimologia: o papel da vítima na gênese do Delito**. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1999.

MOURA, João B. O. de M. **Crimes sexuais: a inquirição da vítima como objeto de prova**. Curitiba: Juruá, 2016.

NOGUEIRA, Sandro D`A. **Vitimologia**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Processual Penal**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646838/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de direito processual penal**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

NUCCI, Guilherme de S. **Leis Penais e Processuais Comentadas**. São Paulo: RT, 2008.

OLIMPIO, Werderson Mário Cavalcante. **Tortura Institucional via Poder Judiciário: quando a busca pela justiça é convertida em tortura às mulheres vítimas de violência doméstica e/ou familiar no Brasil**. 2021. 202 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: <https://tedeabc.ufma.br/jspui/handle/tede/3627>. Acesso em: 28 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e do Abuso de Poder**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/apresentacoes-em-eventos/apresentacoes-de-convidados-em-eventos-de-2021/audiencia-publica-da-subcomissao-para-assuntos-penais-1/documentos-ap-subcomissao-assuntos-penais/20210803Apresentao\\_JoaoHenrique\\_3DeclaraoPrincipiosFundamentaisdeJustiapaarasVtimasdedelitos.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/apresentacoes-em-eventos/apresentacoes-de-convidados-em-eventos-de-2021/audiencia-publica-da-subcomissao-para-assuntos-penais-1/documentos-ap-subcomissao-assuntos-penais/20210803Apresentao_JoaoHenrique_3DeclaraoPrincipiosFundamentaisdeJustiapaarasVtimasdedelitos.pdf). Acesso em: 26 ago. 2023.

PENTEADO FILHO, Nestor S. **Manual esquemático de criminologia**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

POEDADE JR., Heitor. **Vitimologia: evolução no tempo e no espaço**. 1 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993.

PRADO, Alessandra; NUNES, Lara. A Vitimização Secundária nos casos de estupro: a atualidade da representação da violência de gênero na vida e na obra de Artemísia Gentileschi. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 49–74, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/7157>. Acesso em: 28 out. 2023.

SAMPAIO, Luísa D. **Estereótipos morais e de gênero como fator revitimizante da mulher nos delitos contra a liberdade sexual**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2020. Disponível em: <http://ri.ucesal.br:8080/jspui/bitstream/prefix/2744/1/TCCLU%c3%8dSASAMPAIO.pdf> Acesso em: 27 set. 2023.

SCHLICKMANN, Morgana H.; SOUZA, Klauss C. de; LEAL, Fábio G. Oitiva de vítimas adultas: ampliando a perspectiva de incidência da lei da escuta protegida nos crimes que envolvem violência sexual. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 1-17, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/343/185>. Acesso em: 30 out. 2023.

SILVA, Raíssa I. D. da. **A violência Institucional como impacto da vitimização em**

**mulheres vítimas de crimes sexuais no Brasil**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/15170>. Acesso em: 26 ago. 2023.

SOUZA, Sara B. **Violência Institucional contra a mulher: revitimização e o Silenciamento da Vítima e seus Reflexos no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário UNIFACIG, Manhauçu, 2021. Disponível em: <https://www.pensaracademico.unifacig.edu.br/index.php/repositoriottcc/article/view/3371>. Acesso em: 27 out. 2023.

TAQUETTE, Stella (org.). **Mulher adolescente/jovem em situação de violência**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. Disponível em: [https://bvssp.iciet.fiocruz.br/pdf/mul\\_jovens.pdf](https://bvssp.iciet.fiocruz.br/pdf/mul_jovens.pdf). Acesso em: 27 out. 2023.

**Caroline Oliveira da Silva**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESUCA.

**Moisés de Oliveira Matusiak**

Mestre em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER). Professor do Centro Universitário CESUCA.

---

## ARTIGOS

### EXISTIR É DIREITO: NOTAS SOBRE O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO CIVIL PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

*TO EXIST IS A RIGHT: NOTES ON ACCESS TO CIVIL DOCUMENTATION BY HOMELESS PEOPLE*

*Ketlyn Chaves de Souza  
Tairo Batista Esperança*

**Resumo:** O objeto do presente artigo é o acesso à documentação civil pelas pessoas em situação de rua. O objetivo é catalogar percalços enfrentados por esse grupo vulnerabilizado, bem como apresentar as formas de acesso à segunda via da certidão de nascimento. O método de pesquisa utilizado é o bibliográfico e a prática defensorial. Como conclusão serão formuladas propostas de aprimoramento no âmbito do acesso à documentação civil pelas pessoas em situação de rua.

**Palavras-chave:** Documentação civil. Pessoa em situação de rua. Vulnerabilidade agravada.

**Abstract:** The purpose of this article is the access to civil documentation by homeless people. The objective is to catalog the obstacles faced by this vulnerable group, as well as to present ways of accessing a second copy of the birth certificate. The research method used is bibliographic and defense practice. As a conclusion, proposals for improvement will be formulated regarding the access to civil documentation by homeless people.

**Keywords:** Civil documentation. Homeless people. Increased vulnerability.

## 1 INTRODUÇÃO

Francisco<sup>1</sup> chegou cedo ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CentroPop). Foi o primeiro da fila. Com os olhos carregados de esperança, visava participar da primeira edição do Registre-se! Sentou-se diante do guichê e solicitou a emissão da 2ª via de sua certidão de nascimento. Relatou que havia perdido todos os seus documentos pessoais, pois estava em situação de rua

há quatro meses. Após todos os trâmites, a documentação estava em suas mãos e o primeiro passo para o exercício da cidadania foi dado. Esse é o pano de fundo-base do presente artigo.

A documentação civil é um direito essencial e básico. O art. 5º, LXXVI, “a”, da CF/1988 enumera que “são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: o registro civil de nascimento”. Desse modo, este artigo objetiva (i) catalogar os

---

<sup>1</sup> O nome da parte foi alterado para preservação de identidade.

percalços enfrentados pela população em situação de rua na busca do seu direito de existir, qual seja, o acesso à documentação civil; (ii) apresentar as formas de acesso à segunda via da certidão de nascimento e (iii) formular propostas de aprimoramento no âmbito do acesso por parte desse público-alvo.

Com base nessa linha condutora, este estudo foi construído em três etapas: no primeiro momento, são examinadas as barreiras vivenciadas pela população em situação de rua juntamente com as nuances ou interseccionalidades (Akotirene, 2019; Gonzalez, 2020) que permeiam o acesso à segunda via da certidão de nascimento.

No segundo momento, são apresentadas as formas de acesso à segunda via da certidão de nascimento, quais sejam: (i) CRC-JUD por meio da Defensoria Pública; (ii) Secretaria de Assistência Social e (iii) Registre-se!.

Por fim, no terceiro momento, com base na experiência dos atendimentos defensoriais, são formuladas propostas de aprimoramento no âmbito do acesso à documentação civil por parte desse público-alvo. Conforme será demonstrado, o presente artigo tem como principal função elucidar o tema e evidenciar a necessidade de remover os entraves ao (efetivo) acesso à documentação civil. Trata-se do direito de existir para existir com direitos. Nos termos do art. 71, § 3º da Resolução n. 40/2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos: “[a] falta de documento pessoal, ausência de comprovação de residência ou o tipo de vestimenta não poderão ser utilizados para vedação ao atendimento desta população”. Contudo, na prática

defensorial, observa-se que há serviços que negam atendimento às pessoas em situação de rua devido à ausência de documentação.

## 2 PERCALÇOS ENFRENTADOS PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, em seu art. 1º, parágrafo único, define as pessoas em situação de rua como grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Essa definição expressa o não acesso dessa população aos direitos. A quantidade de pessoas em situação de rua nas cidades do Brasil evidencia um cenário de desigualdade e injustiça social.<sup>2</sup> A primeira pesquisa relacionada às pessoas em situação de rua foi realizada pelo Governo Federal em 2008. No referido documento, o Ministério do Desenvolvimento Social constatou que, naquele momento, cerca de 50 mil pessoas viviam em situação de rua nas 75 maiores cidades brasileiras (Brasil, 2008).

Em termos de documentação civil, verifica-se que, na aludida pesquisa, 24,8% das pessoas em situação de rua não possuíam quaisquer documentos de identificação, 53,3% já possuíam algum documento de identificação e apenas 21,9% alegaram possuir todos os

<sup>2</sup> Confira, ainda, o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua gestado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A tecnologia de georreferenciamento é utilizada e os dados se subdividem em Brasil, estados e municípios; regiões metropolitanas e capitais, bem como déficit habitacional. Veja-se: [https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia\\_pop\\_rua.html](https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html). Acesso em: 18 ago. 2024.

documentos. Tais números demonstram que a perda ou o extravio de documentação entre essas pessoas é uma ocorrência comum, tornando-se uma barreira ao seu acesso a direitos.

Em 2023, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania lançou relatório sobre pessoas em situação de rua no Brasil. O estudo indica que há mais de 236 mil pessoas vivendo nas ruas das cidades brasileiras.<sup>3</sup> O levantamento inclui perfil da população em situação de rua, apontamentos sobre articulação interministerial, fortalecimento de acesso a emprego e renda e implementação de política habitacional.

Sobre o ponto do acesso à documentação civil, é interessante destacar que o Núcleo Especializado de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Goiás (NUDH/DPE-GO) executa o projeto Defensoria na Rua, que tem como principal objetivo estabelecer escuta ativa entre a Defensoria Pública e a população em situação de rua no período noturno em praças, rodoviárias e avenidas com grande concentração do público-alvo (Souza; Esperança, 2024).

Assim, os(as) defensores(as) saem de seus gabinetes e atendem in locu. Durante a atuação constata-se que uma das principais demandas é a segunda via da documentação.<sup>4</sup> Essa demanda advém, em grande parte, de políticas de higienização contra as pessoas em situação de rua, como a sua retirada

forçada de determinados pontos e o descarte de documentos e pertences. O art. 25 da Resolução n. 40/2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos afirma que “O recolhimento de qualquer documento e objetos pessoais das pessoas em situação de rua, por agentes públicos e privados, configura violação aos direitos dessa população, infringindo os direitos fundamentais da igualdade e propriedade”.

Trata-se de violação aos direitos da população em situação de rua, sendo certo que tal público sofre diversas formas de violência: preconceito, estigmas, aporofobia “o ódio, repugnância ou hostilidade ante o pobre, o sem recursos, o desamparado” (Cortina, 2020, p. 28), racismo por parte do Estado e da sociedade, que as criminalizam e as culpabilizam por sua condição. São tidos como indesejáveis (Agamben, 2007; Casara, 2017).

Vale notar que o Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 976<sup>5</sup>, determinou que entes federados adotem providências para atender à população em situação de rua. Na decisão cautelar proferida pelo Relator Min. Alexandre de Moraes, constou tópico específico sobre O Direito Fundamental à Identidade.

Recentemente, o Governo Federal apresentou o Plano Nacional Ruas Visíveis em cumprimento ao determinado

3 As informações constantes do documento tiveram como base de dados informações coletadas por parte da Assistência Social, do Cadastro Único (CadÚnico) e do Registro Mensal de Atendimento (RMA), relacionado à Saúde o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e o Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB), (Brasil, 2023b).

4 O NUDH/DPE-GO, órgão que mantém projetos específicos para essa população, como o “Defensoria na Rua”, registrou em 2024, com dados até o mês de agosto, 389 (trezentas e oitenta e nove) solicitações de segunda via de certidões de nascimento e casamento, mediante declaração de necessidade econômica. Esses números são apenas uma pequena parcela da demanda, já que todos os órgãos defensoriais têm atribuição, conforme art. 4º, § 2º, da Resolução CSDP n. 132/2022 da DPE-GO.

5 A ADPF n. 976 foi apresentada pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) sob o argumento de que a população em situação de rua no Brasil está submetida a condições desumanas de vida devido a omissões estruturais nos três âmbitos federativos do Executivo e do Legislativo. Assim, a situação caracteriza um estado de coisas inconstitucional que necessita de providências.

pelo STF no âmbito da ADPF n. 976. O plano apresentado inclui um orçamento inicial de mais de R\$ 982 milhões para a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. No Eixo 4 – Cidadania, Educação e Cultura, há uma previsão específica para a regularização da documentação civil, destacando a realização de “Mutirões para regularização de documentação civil e acesso a benefícios”, incluindo a emissão de certidões de nascimento. (Brasil, 2023a, p.55).

Na oportunidade, pontuou-se a dificuldade de traçar o perfil dessas pessoas e a consequente construção de políticas públicas abaixo do padrão de eficiência necessário e muitas vezes esperado. Ademais, em se tratando de direito à identidade da população em situação de rua, entende-se que este vai muito além da mera identificação.

É importante abordar, ainda, as dificuldades que essas pessoas enfrentam para acessar os órgãos públicos responsáveis por garantir os seus direitos. Existem muitas barreiras que se colocam entre as pessoas em situação de rua e a emissão de um novo documento de registro civil, como a cobrança de taxas, a necessidade de prévio agendamento, a necessidade do uso prévio de ferramentas de tecnologia (em especial, pelo celular) e a dificuldade de se deslocar pela cidade, já que o acesso aos meios de transporte coletivo também demanda pagamento. Outras questões podem-se colocar como obstáculo, como a vestimenta da pessoa, sua higiene, o treinamento dos profissionais que trabalham na recepção e na segurança.

A doutrina comenta, ainda, que “temos uma sociedade conservadora que entende que o enfrentamento para a população de rua perpassa por duas únicas saídas: a filantropia – entrega de alimentos,

doações de roupas - ou o higienismo – práticas punitivistas para aqueles que “não trabalham porque não querem”, perpassando desde a retirada forçada dessas pessoas até mesmo o isolamento social. Em geral, as políticas voltadas para essa população são ignoradas pelo poder público e seus governantes, tendo em vista que não são bem vistas pela sociedade, logo não são motivo de voto nas eleições (Loureiro, 2024, p. 11).

Outro ponto que dificulta o acesso das pessoas em situação de rua à documentação civil é a falta de integração entre as informações dos próprios órgãos públicos. É comum que a pessoa tenha algumas informações básicas para obter a sua certidão de nascimento, mas nem sempre são suficientes. Quando os registros são antigos, é frequente o local de registro não ser o mesmo do de nascimento, o que gera inconsistências nas pesquisas e nas solicitações, que retornam com negativas. No entanto, se a pessoa já possuía um documento de identidade, a informação sobre a localidade do cartório de registro já esteve disponível ao Poder Público.

Os percalços enfrentados pela população em situação de rua para acessar a documentação civil são inúmeros e a vulnerabilidade agravada é intrínseca e realça ainda mais esse cenário. No tocante à vulnerabilidade (do latim *vulnerabilis*, que pode ser ferido *vulnerare*, ferir, de *vulnus*, ferida), tem-se que qualquer ser vivo, sem distinção, pode, em situações contingenciais, ser vulnerado. Trata-se, portanto, de característica ontológica de todos os seres vivos (Brabosa; Almeida, 2023, p. 4). Ocorre que as pessoas em situação de rua estão em uma situação ainda mais delicada, qual seja, a vulnerabilidade agravada.

Tal conceito também é conhecido como hipervulnerabilidade: além da

complexidade do processo de vida, as pessoas em situação de rua são atingidas em sua dignidade em razão de condições adversas de ordem psicofísica, social e econômica. Nesse sentido:

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem à pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2002, p. 62).

Não há possibilidade de essas pessoas exercerem seus direitos, por vezes nem sequer de ter acesso a eles, em igualdade de condições, sendo necessário que o Estado lhes propicie os meios para tanto.

Nessa ordem de ideias, a questão central está em enxergar os indivíduos vulnerados e lhes fornecer a proteção necessária para desenvolver suas potencialidades e sair da condição de vulneração e, paralelamente, respeitar a diversidade de culturas, as visões de mundo e os hábitos (Barboza; Almeida, 2023, p.5). Como dito anteriormente, o acesso à documentação civil pelas pessoas em situação de rua é uma das principais demandas. A documentação civil é um direito essencial e básico: trata-se do *direito de existir para existir com direitos*.

Nessa linha de raciocínio, ao tratar do acesso à documentação civil, fixa-se essa questão ao patrimônio mínimo (Fachin, 2021; Lima; Ventura, 2024) do indivíduo, que deve exercer a cidadania em sua plenitude. Assim, na próxima sessão, serão analisadas três formas de acesso à documentação civil, especificamente no

que diz respeito à certidão de nascimento, quais sejam: (i) CRC-JUD por meio de Defensoria Pública; (ii) Secretaria de Assistência Social e (iii) *Registre-se!*.

### 3 FORMAS DE ACESSO

#### 3.1. DEFENSORIA PÚBLICA

O art. 134 da Constituição Federal considera a Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático”, à qual incumbe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, às pessoas vulneráveis ou em situação de vulnerabilidade (Almeida et al., 2022).

Além disso, o art. 3º-A da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, dispõe que a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório são objetivos da Defensoria Pública.

Especificamente no tocante ao acesso à documentação civil, a Constituição Federal garante a gratuidade do registro civil de nascimento e da certidão de óbito aos(às) reconhecidamente hipossuficientes, na forma de lei. Trata-se do art. 5º, LXXVI, da Constituição Federal, dispositivo regulamentado pela Lei n. 7.844, de 18 de outubro de 1989, que alterou o art. 30 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). Conforme a redação atual da norma, o estado de pobreza do(a) interessado(a) será comprovado(a) por declaração firmada por ele(a) ou por testemunhas, no caso de analfabetismo, que está sujeita às penas

civis e criminais cominadas à falsidade ideológica. Norma similar foi inserida no art. 45 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios).

Na prática, o acesso à segunda via das certidões para as pessoas em situação de rua, pelos motivos apresentados no tópico anterior, não é tão simples. Os cartórios em que elas foram registradas costumam não ser acessíveis, já que é comum o deslocamento dessas pessoas para lugares diferentes ao longo de sua vida. Também, por conta de barreiras informacionais ou atitudinais, ou pela própria dificuldade imposta pelos órgãos públicos ao acesso, as pessoas em situação de rua enfrentam dificuldade para firmar essa declaração de próprio punho e conseguir a emissão dos seus documentos. Desse modo, é muito mais comum que a segunda via da certidão seja emitida por meio de um dos serviços da rede de proteção.

O art. 71 da Resolução n. 40, de 13 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), aduz que o sistema de justiça deve garantir amplo acesso às pessoas em situação de rua, por meio de atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado, sem a necessidade de prévio agendamento. A desnecessidade de agendamento é importante para as pessoas nessa situação, pois as barreiras vivenciadas pela falta de recursos, de meios de locomoção e, em especial, de meios para comunicação fazem com que ela tenha extrema dificuldade de cumprir com o agendamento realizado. É penoso para a pessoa em situação de rua, que faz os seus deslocamentos a pé e subsiste com o dinheiro que consegue no dia, ter que comparecer duas vezes a um mesmo órgão para resolver questões relativas à sua cidadania. Os órgãos públicos precisam se adaptar e diminuir os entraves

para o acesso à documentação civil, o que começa por como essas pessoas são recebidas nesses espaços.

No presente tópico, será exposto o serviço da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), muito utilizado pela Defensoria Pública em seus atendimentos na busca de informações para esses assistidos e consequente emissão da segunda via das suas certidões de nascimento, “[...] para além de mera via alternativa para o desafogo do Poder Judiciário, a solução extrajudicial de conflitos revela-se como instrumento que vivifica os processos de educação em direitos e difusão da cidadania” (Costa; Godoy, 2014, p. 97). O CRC-Jud, como é chamado no seu módulo dedicado aos órgãos do sistema de justiça, foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) inicialmente pelo Provimento n. 46, de 16 de junho de 2015, cujas disposições foram transpostas para o Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial para regulamentar os serviços notariais e de registro.

No mesmo sentido, a Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022, estabeleceu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), com modificações modernizadoras na Lei de Registros Públicos e no Código Civil para a emissão digital de documentos cartorários e para a integração entre as diversas serventias responsáveis por essas informações. Atualmente, devido à regulamentação do CNJ, o sistema eletrônico é mantido e atualizado pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen), que detém o seu código-fonte e estabelece convênio com os órgãos públicos para garantir o acesso ao sistema.

Por meio de convênios entre a Defensoria Pública e a Arpen, tem-se possibilitado à Defensoria Pública o exercício de sua missão constitucional de prestar assistência jurídica, integral e gratuita às pessoas vulneráveis, prevista no art. 134 da Constituição Federal. Como mencionado no tópico anterior, a Defensoria Pública realiza atendimentos diários a pessoas em situação de vulnerabilidade social que estão sem acesso a documentos.<sup>6</sup> Nesse contexto, a plataforma do CRC-Jud tem proporcionado uma contribuição bastante positiva.

O sistema, por meio do acesso conveniado com a Defensoria Pública, tem um funcionamento simples. O(a) defensor(a) público(a) tem acesso individualizado por meio de certificado digital, conforme relação prévia de membros(as) entregue pela administração do órgão à Arpen. São disponibilizados campos para pesquisa de registros e para solicitação da segunda via de certidões. Há a opção, também, para envio de ofícios requisitórios (pela tela de mandados), o que tem sido útil para os casos de retificação de documentos e outras demandas relacionadas.

Todos os serviços são prestados com gratuidade, já que os(as) requerentes(as), assistidos pela Defensoria Pública, passaram por prévia análise de hipossuficiência econômica. Os percalços que existem, conforme já apontado, ficam pela necessidade de avançar na integração com outros registros e de manter íntegra a base de dados para as pesquisas, que

ainda não está integralmente atualizada na plataforma. É comum a necessidade de fazer solicitações de segunda via de certidões sem retorno prévio de pesquisa quanto à existência daquele registro.

Sobre o ponto, é interessante destacar que o art. 84 da Resolução n. 40/2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, órgão vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania do Governo Federal, dispõe que:

[o]s Serviços Extrajudiciais com atribuição de Registro Civil de Pessoas Naturais de todos os Estados devem integrar a Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC), instituída pelo Provimento nº 46/2015, da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), como observância da política de amplo acesso à documentação civil da população em situação de rua, para que o cartório demandado expeça o documento ainda que o registro não tenha sido realizado na serventia, atendendo de forma mais célere possível às requisições físicas e eletrônicas advindas dos canais oficiais dos órgãos de defesa dos direitos da população em situação de rua, notadamente as Defensorias Públicas e o Ministério Público (Brasil, 2020).

Ademais, a referida Resolução em seu art. 85 afirma que os órgãos emissores da documentação civil básica devem assegurar o acesso aos documentos pelas pessoas em situação de rua, com a adoção das seguintes medidas:

I. A observância dos princípios da eficiência e da razoabilidade que norteiam os atos da Administração Pública, bem como ao princípio constitucional da igualdade material, buscando a simplificar o procedimento de emissão de documentos com o objetivo de evitar a criação de barreiras

<sup>6</sup> Recomenda-se a leitura da dissertação Defensoria pública na rua: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua. O trabalho tem como foco a profunda exclusão social e jurídica enfrentada pela população em situação de rua, destacando a importância da atuação da Defensoria Pública na promoção de direitos humanos e na garantia do acesso à justiça para esse grupo vulnerável. Para que a Defensoria possa cumprir seu papel constitucional, é fundamental compreender as características e vulnerabilidades dessa população, pois o acesso efetivo à Justiça só pode ser assegurado quando suas especificidades são reconhecidas. Historicamente criminalizada ou invisibilizada, essa população não é adequadamente contemplada pelo modelo tradicional de assistência jurídica, que pressupõe a iniciativa do indivíduo em buscar o serviço. Considerando essa hipervulnerabilidade, a dissertação aborda a necessidade de estratégias como a busca ativa e a atuação intersectorial em redes de proteção, visando garantir a cidadania e os direitos constitucionais das pessoas em situação de rua (OLIVEIRA, 2019).

superiores àquelas estritamente necessárias que venham a limitar ou impedir o acesso à documentação civil das pessoas em situação de rua, como a imposição de exigências que, diante da situação de vulnerabilidade, tornam-se impossíveis de serem cumpridas;

II. A criação de um sistema interligado entre os bancos de dados dos órgãos emissores de documentação civil, que possibilitem a pessoa em situação de rua e outros grupos vulneráveis o acesso à documentação junto ao órgão solicitado sem a necessidade de apresentar documento físico comprobatório de identificação;

III. A criação de um sistema integrado de busca nacional de registro de nascimento, para pessoas em situação de rua que não sabem o local de nascimento (Brasil, 2020).

Além disso, as instituições de defesa dos direitos da população em situação de rua, notadamente as Defensorias Públicas e o Ministério Público, devem atuar de forma aglutinadora juntamente com os órgãos emissores de documentação civil, conjugando esforços a fim de erradicar o sub-registro civil de nascimento e ampliar o acesso à documentação civil básica, de acordo com as orientações dos Comitês Gestores previstos no Decreto n. 10.063, de 14 de outubro de 2019.

Sobre o assunto, existe mais um ponto que precisa ser discutido, que diz respeito à atribuição para solicitar as segundas vias das certidões de nascimento. O acesso à plataforma tem sido muito importante para a Defensoria Pública, como colocado, pois a instituição presta atendimentos diários a assistidos cuja principal demanda é a falta de documentos para acesso a seus direitos. É difícil propor uma ação judicial para um assistido que nem sequer possui certidão de nascimento ou documento de identidade (Voltolini; Silveira, 2017).

Contudo, quando se discute o acesso à documentação civil, a área de atuação está muito relacionada com as atribuições dos(as) profissionais do serviço social. Existem serviços do Sistema Único

de Assistência Social (Suas), tanto da proteção social básica como da proteção social especial, que podem ser acionados para intermediar o acesso dessas pessoas à segunda via gratuita dos seus documentos. Esse ponto e as dificuldades que vêm sendo percebidas nesse processo serão o objeto do próximo tópico.

### 3.2. SERVIÇO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo de Constituição Social, em que são previstos para o Estado deveres de fazer e de implementar direitos sociais, como saúde, educação, moradia e trabalho (Martins, 2017). Os direitos sociais, garantidos nos arts. 6º a 11 da Constituição, encontram instrumentos no Título VIII do mesmo diploma, que dispõe sobre a Ordem Social, em que são apresentados mecanismos para a concretização do bem-estar coletivo e da justiça social (Fernandes, 2017, p. 1632). Um desses instrumentos é a assistência social, serviço que compõe a seguridade social e que se caracteriza por garantir o mínimo existencial para aqueles(as) que apresentam situações diversas de vulnerabilidade, sem necessidade de prévia contribuição.

A assistência social foi regulamentada pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Trata-se da Lei Orgânica da Assistência Social, também conhecida como Loas, que previu como objetivo do serviço, entre outros, a defesa de direitos, de modo a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Ademais, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instituída pela Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), estabelece os níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social

e os serviços que devem ser prestados pelos entes federados, em especial os municípios, conforme divisão de competências estabelecidas na Loas.

A proteção social básica prestada pelo Centros de Referência de Assistência Social (Cras) poderia ser uma importante aliada para lidar com a falta de documentos das pessoas em situação de rua. São previstos três importantes serviços na tipificação, com destaque para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que tem uma atuação preventiva para evitar rompimentos de vínculos e para fortalecer a rede de apoio socioassistencial.

Contudo, é fato que, hoje, os equipamentos de proteção social básica são destinados precipuamente à atualização cadastral dos atendidos no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal (Natalino, 2024). Essa redução prática nas suas atribuições se deve, principalmente, a problemas de gestão e de subfinanciamento do sistema, que ainda é recente e não conta com as mesmas proteções legais do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, o investimento mínimo obrigatório em serviços de saúde do art. 198, §§ 2º e 3º, da CF/88.

É comum que as pessoas em situação de rua procurem a Defensoria Pública justamente para emitir os seus documentos e poder ter acesso a esse cadastro, encaminhadas por esses órgãos, “a falta de registro de nascimento alonga o caminho para obter outros direitos, outros documentos, escola, atendimento médico” (Escóssia, 2019, p. 27). Nota-se que a assistência social, nos serviços de proteção básica, poderia integrar-se mais efetivamente com a rede de serviços de emissão de documentos, como os cartórios de registro de pessoas naturais e o sistema informatizado mantido pela

Arpen. Em especial, por conta das muitas dificuldades enfrentadas pela população em situação de rua quando se trata de deslocamento e de acesso a órgãos públicos.

Na proteção social especial, a tipificação prevê serviços que são voltados especificamente para as pessoas em situação de rua, dado que são um público em situação de grave violação de direitos. Esses serviços são os mesmos reafirmados no Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a Pessoa em Situação de Rua. Na média complexidade, tem-se o Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas), cujo escopo é o de buscar pessoas em situação de vulnerabilidade nos lugares em que se encontram, bem como atuar na defesa e promoção de direitos dessas pessoas, inserindo-as na rede de apoio. Também, há o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, exercido pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), que oferta atendimentos jurídicos, em assistência social e psicologia, com disponibilização de espaço para banho, higiene pessoal, alimentação, formação profissional e outros encaminhamentos para a promoção de direitos. Esses serviços, quando deparam a falta de documentos, encontram a mesma dificuldade de acesso a meios efetivos para a sua resolução. Não há integração com os cartórios, os órgãos de segurança pública e os demais serviços de emissão de documentos.

Na proteção social de alta complexidade, existem os serviços de acolhimento, pois envolve o rompimento de vínculos familiares. Esses serviços podem se desenvolver por meio de acolhimento institucional (abrigo institucional e casa de passagem, por exemplo), pelo acolhimento em repúblicas

ou por outras iniciativas congêneres. Eles ofertam à pessoa em situação de rua, além do pernoite e do abrigo, acesso a políticas públicas de promoção social, formação educacional, empregabilidade, apoio psicológico e jurídico. São importantes para a garantia da segurança alimentar e da higiene dessas pessoas, que nem sempre encontram as mesmas possibilidades na rua. Contudo, esses equipamentos, que estão tão próximos das pessoas em situação de rua, não dispõem de meios efetivos para garantir a segunda via de certidões e de outros documentos aos acolhidos.

É possível verificar que os coordenadores(as)/diretores(as) de serviços de acolhimento institucional são bem-intencionados(as) e capacitados(as) e realizam reiteradas ligações telefônicas infrutíferas para cartórios e solicitam por carta a segunda via de certidões de pessoas acolhidas. O apoio da Defensoria Pública, pelos sistemas que ela tem acesso e em razão dos convênios com os serviços cartorários, transforma-se na única forma de efetivar o direito dessas pessoas à cidadania (Almeida, 2020).

O escopo constitucional da assistência social, reafirmado pela legislação, é o de garantir a proteção social daqueles(as) que estão em situação de vulnerabilidade. Suas ações voltam-se à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos (art. 2º da Loas), destinando-se à defesa dos direitos dessas pessoas, entre as quais as que estão em situação de rua.

Na promoção da assistência jurídica integral e gratuita, conta com o suporte da Defensoria Pública, que não é uma instituição de assistência social, mas faz parte da rede de apoio e permite efetivar os direitos que possam estar sendo ameaçados ou violados. Contudo, é importante que algumas ferramentas

mínimas sejam implementadas nos serviços de assistência social em interface com o universo jurídico.

O acesso aos sistemas eletrônicos de emissão gratuita de segunda via de certidões, como o CRC-Jud, seria um passo muito importante para que esses serviços pudessem atuar de modo mais efetivo na proteção social de seus assistidos.

Ressalte-se que a emissão gratuita de certidões depende apenas de declaração de hipossuficiência da pessoa natural (art. 30, § 3º, da Lei de Registros Públicos), facilmente constatável pelos(as) profissionais que trabalham na assistência social. Não existe óbice legal que se imponha a essa ampliação.

Os convênios são firmados gratuitamente com as instituições públicas e as isenções de emolumentos atendem à previsão legal. Não há, portanto, ônus financeiro para nenhuma das instituições públicas envolvidas. Verifica-se, portanto, a dificuldade de gestão, potencializada pelo subinvestimento dos serviços de assistência social. É comum que esses equipamentos não tenham instrumentos mínimos para trabalho, como um computador em condições de funcionamento e de acesso à internet, por exemplo.

São desafios que precisarão ser enfrentados no combate à falta de documento civil por meios dos serviços de assistência social, uma vez que as pessoas em situação de rua têm o direito fundamental à assistência social, independentemente das suas condições de vida e dos obstáculos que enfrentem, como sofrimento mental, desemprego, consumo de álcool/drogas ou outras circunstâncias.

A experiência mostra que, massivamente, a primeira política pública acessada pela população em situação de

rua é a assistência social, que por sua vez, atua na mediação do acesso aos outros órgãos da rede intersetorial, por meio dos encaminhamentos. Dessa forma, fortalecer os serviços de assistência social, sem dúvidas, é garantir direitos.

Por fim, acredita-se que o fortalecimento de tais serviços deve, necessariamente, perpassar o processo de fortalecimento da autonomia e protagonismo da pessoa em situação de rua como sujeito de direito, de acordo com os ciclos de vida, para o pleno exercício da cidadania, desenvolvidos de forma articulada e integrada entre si e intersetorialmente com as diversas políticas públicas, superando a visão assistencialista e caritativa que permeia a questão (art. 42 da Resolução n. 40/2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos).

No próximo tópico, será abordada a força-tarefa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que visa ampliar o acesso à documentação básica por pessoas socialmente vulneráveis e combater o sub-registro civil: o *Registre-se!*.

### 3.3. REGISTRE-SE!

A base narrativa deste artigo é a história do senhor Francisco, mencionada na introdução. Ele havia chegado cedo ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CentroPop). Foi o primeiro da fila e, com os olhos carregados de esperança, pretendia participar da primeira edição do *Registre-se!*.

Na ocasião, o senhor Francisco sentou-se diante do guichê e solicitou a 2ª via de sua certidão de nascimento. Relatou, ainda, que havia perdido todos os seus documentos pessoais, pois estava em situação de rua há quatro meses. Após todos os trâmites, a documentação estava

em suas mãos. Abaixo, será demonstrado o funcionamento do programa.

O *Registre-se!* refere-se à Semana Nacional do Registro Civil do Poder Judiciário, que foi instituída pelo Provimento CNJ n. 140/2023 e visa ampliar o acesso à documentação básica por pessoas socialmente vulneráveis e combater o sub-registro civil em todos os 26 Estados e no Distrito Federal, promovendo diversas ações voltadas à promoção de direitos e garantias fundamentais e ao pleno exercício da cidadania.

As ações do programa objetivam conjugar esforços entre órgãos e entidades dos Três Poderes e da sociedade civil. A Defensoria Pública é uma entidade parceira, por exemplo. O público-alvo do *Registre-se!*, geralmente, é a população em situação de rua, mas há enfoque também nos seguintes segmentos: (i) povos originários; (ii) população ribeirinha; (iii) refugiados e (iv) população em cumprimento de medidas de segurança, situação manicomial, carcerária e egressos do cárcere.

Trata-se de uma força-tarefa para que a população vulnerabilizada tenha acesso à documentação civil. É um mutirão que visa garantir a universalização do acesso no menor tempo possível. A Semana Nacional do Registro Civil ocorre, no mínimo, uma vez a cada ano, com convocação prévia pela Corregedoria Nacional de Justiça, a ser realizada sempre na segunda semana do mês de maio, sem prejuízo de outras convocações.

Para formulação dessa força-tarefa, o aludido Provimento CNJ n. 140/2023 considerou, entre outras questões, a competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços notariais e de registro (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal) e a Meta 16.9 da Agenda 2030 da Organização das Nações

Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável, de “até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”. As diretrizes são previstas no art. 3º do Provimento CNJ n. 140/2023. Veja-se:

I - erradicação do sub-registro civil de nascimento por meio da realização de ações de mobilização nacional, estadual ou municipal;

II - fortalecimento de ações que visem à ampliação do acesso à documentação civil básica, sobretudo da população vulnerável;

III - ampliação da rede de serviços dos registros públicos das pessoas naturais, visando assegurar a eficiência, desburocratização e a capilaridade do atendimento, com a garantia de sustentabilidade destes serviços;

IV - fomento ao procedimento administrativo de registro tardio de nascimento por meio do aperfeiçoamento normativo e ações de conscientização; e  
V - observância da renda mínima ao registrador civil, nos termos do Provimento n. 81, de 6 de dezembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023c).

A 1ª edição ocorreu de 8 a 12 de maio de 2023 (CNJ, 2023a). O sucesso da atividade pode ser verificado por meio dos expressivos números apresentados no relatório elaborado pela Arpen em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça. O Ministro Luis Felipe Salomão relata que “vimos que o esforço concentrado dos tribunais, das corregedorias, dos cartórios, dos serviços sociais e das lideranças comunitárias foi fundamental para conscientizar e chamar a atenção para esse problema”, avalia o corregedor Nacional de Justiça (CNJ, 2023b). Dos dados coletados no relatório, foram solicitadas 19.389 certidões e emitidas 14.014 certidões de nascimento e casamento. A 2ª edição ocorreu de 13 a 17 de maio de 2024 e apresentou resultados igualmente expressivos (CNJ, 2024ª).

Ademais, foi publicada a obra Sua história tem nome e sobrenome, que reúne

um compêndio de artigos elaborados pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados acerca da importância do Registre-se!, demonstrando a experiência de cada unidade da Federação na realização da primeira edição da Semana Nacional Registre-se!, com dados sobre os resultados alcançados e relatos de pessoas beneficiadas pela iniciativa (CNJ, 2024b).

Verifica-se, assim, a concentração de esforços para reconhecer as pessoas em situação de rua como sujeitos de direitos. A força-tarefa é digna de mérito. Como foi observado ao longo deste trabalho, o acesso à documentação civil é uma demanda que exige atenção, capilaridade e desburocratização. O CNJ tem trabalhado nesse aspecto.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República consagrados no art. 3º da Constituição Federal. Ademais, o art. 6º, I, do Decreto n. 7.053/2009 aduz que a promoção dos direitos civis são diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Neste artigo, objetivou-se apresentar os percalços que as pessoas em situação de rua têm enfrentado para a emissão da segunda via dos seus documentos. Os principais problemas identificados têm relação com as barreiras que essas pessoas encontram para acessar políticas e órgãos públicos. Como visto, a gratuidade constitucional para a emissão da segunda via de certidões cartorárias foi regulamentada em 1989, por força da Lei n. 7.844, contudo, sem a intermediação de instituições da rede proteção, como a Defensoria Pública e o Serviço Social, a

concretização do direito torna-se pouco efetiva para as pessoas em situação de rua.

Ao tratar dos serviços oferecidos pela rede de apoio, deu-se destaque à plataforma CRC-Jud. Colocou-se a importância que ela tem para os assistidos que procuram a Defensoria Pública. Existem melhorias que poderiam ser implementadas, em especial no que diz respeito ao retorno das pesquisas feitas no sistema e à integração com outros bancos de dados (dos órgãos de segurança pública, da Receita Federal e da justiça eleitoral, por exemplo).

É importante, também, efetivar o previsto no art. 84 da Resolução n. 40/2020 do CNDH e garantir o direito da segunda via de certidão às pessoas em situação de rua mesmo que elas não consigam identificar o cartório em que foram registradas. São pontos que merecem reflexão para o aprimoramento de um sistema que já é bom e que tem garantido cidadania, por meio da Defensoria Pública, a muitas pessoas em situação de extrema vulnerabilidade.

Chama a atenção, porém, a falta de acesso a esses serviços eletrônicos pelas Secretarias de Assistência Social. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que mostra as complexidades e os serviços prestados pelo Suas, prevê serviços de proteção social básica e especial que cotidianamente deparam o problema da falta de documentação das pessoas em situação de rua. Está dentro dos objetivos do serviço social atuar na defesa dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e de garantir a sua promoção.

O serviço social é conduzido por profissionais capacitados(as), formados em curso de nível superior e que podem atuar de forma técnica em relação

à hipossuficiência daqueles(as) que são atendidos(as). No entanto, por problemas históricos de gestão, de falta de priorização e de financiamento do Suas, vê-se que esses órgãos não têm acesso aos mesmos sistemas que a Defensoria Pública para promover os direitos das pessoas em situação de rua. Com isso, quem perde são os assistidos, que veem multiplicadas as barreiras para garantir uma questão básica da sua cidadania.

Sugere-se, portanto, um estudo coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a implementação paulatina dos sistemas eletrônicos de solicitação de segunda via de documentos nos cartórios, por meio da plataforma CRC-Jud, nos Estados e municípios, por meio das respectivas Secretarias de Assistência Social.

É claro que existem outras variáveis a serem ponderadas, como as capacidades de acesso ao sistema, a necessidade de promover subsídios de informática mínimos para os equipamentos de assistência social, a própria segurança da plataforma. Porém, trata-se de um ponto que, em algum momento, precisará avançar, de modo a garantir o direito à assistência social e à documentação básica daqueles(as) que mais precisam.

Por fim, destaca-se que a Semana Nacional do Registro Civil do Poder Judiciário (Registre-se!), instituída pelo Provimento CNJ n. 140/2023, com vistas a ampliar o acesso à documentação básica por pessoas socialmente vulneráveis e combater o sub-registro civil em todos os 26 estados e no Distrito Federal, promovendo diversas ações voltadas à promoção de direitos e garantias fundamentais e ao pleno exercício da cidadania, merece reconhecimento.

Verifica-se a concentração de esforços em enxergar as pessoas em situação de rua como sujeitos de direitos. Como

se observou ao longo deste estudo, o acesso à documentação civil é uma demanda que exige atenção, capilaridade e desburocratização. Trata-se de direito essencial e básico. Desse modo, espera-se que o presente artigo seja datado e daqui a uns anos a documentação civil não seja vista como uma problemática.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Trad. de Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Antonio Vitor Barbosa de. **Vi-sibilizar, desestabilizar e “fazer direito”**: narrativas da população em situação de rua. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/69121/R%20-%20D%20-%20ANTONIO%20VITOR%20BARBOSA%20DE%20ALMEIDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 ago. 2024.

ALMEIDA, Antonio Vitor Barbosa de; MAIA, Carla Beatriz Nunes; WEIS, Carlos; BINDA, Clarice Viana; MIRANDA, Fabiana Almeida; CARVALHO, Fernando de Souza; CARVALHO, Junia Roman; VIVAS, Marcelo Dayrell; MAYOR, Renan Vinicius Sotto; MONTEIRO, Rosana Esteves; GROSSI, Viviane Ceolin-Dallasta Del; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. Defensoria Pública, população em situação de rua e acesso à Justiça: histórico das experiências brasileiras e a necessidade de uma política institucional ampla. In: CONGRESSO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS CONADEP, 14. [Anais...], 2022. Disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/42541/Popula\\_o\\_em\\_situa\\_o\\_de\\_rua\\_e\\_acesso\\_Justi\\_a.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/42541/Popula_o_em_situa_o_de_rua_e_acesso_Justi_a.pdf). Acesso em: 25 ago. 2024.

BARBOZA, Heloisa Helena; ALMEIDA, Vitor. A tutela das vulnerabilidades na legalidade constitucional: os desafios da função protetiva em face da autodeterminação. In: BARLETTA, Fabiana; ALMEIDA, Victor. **Vulnerabilidades e suas dimensões jurídicas**. São Paulo: Foco, 2023, p. 3-17.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 10.063, de 14 de outubro de 2019**. Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10063.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10063.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 7.844, de 18 de outubro de 1989**. Disciplina o inciso LXXVI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, alterando a redação do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7844.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%B0%20%20estado,-civil%20e%20penal%20do%20interessado.%22](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7844.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%B0%20%20estado,-civil%20e%20penal%20do%20interessado.%22). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL **Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp)... Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Rua, aprendendo a contar:** Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2008. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf). Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Vivas:** plano de ação e monitoramento pela efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília: MDHC, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **População em situação de rua:** diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal. Brasília: MDHC, 2023b. Disponí-

vel em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat\\_pop\\_rua\\_digital.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf). Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução n. 40, de 13 de outubro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília: CNDH, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy\\_of\\_Resolucao40.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_cnas\\_n109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf). Acesso em: 14 out. 2024.

CASARA, Rubens Roberto Rebello. **Estado pós-democrático:** neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Detalhes da 1ª edição do Registre-se!** Brasília: CNJ, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/semana-nacional-de-registro-civil-registre-se/1-a-semana-nacional-do-registro-civil/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Detalhes da 2ª edição do Registre-se!** Brasília: CNJ, 2024a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/semana-nacional-de-registro-civil-registre-se/2-a-semana-nacional-do-registro-civil/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Eu existo. Eu mereço o meu registro:** relatório da 1ª edição do Registre-se!. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/revista-registre-se-revisado-4.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento N° 140 de 22/02/2023.** Estabele-

ce, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis; institui a Semana Nacional do Registro Civil e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2023c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4955>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimto n. 149 de 30/08/2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Brasília: CNJ, 2023d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório da 2ª edição do Registre-se!**. Brasília: CNJ, 2023e. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/08/relatorio-registre-se-v2-2024-08-21-1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sua história tem nome e sobrenome**. Brasília: CNJ, 2024b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/artigos-registre-se-web.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

COSTA, Domingos Barroso; GODOY, Arion Escorsin de. **Educação em direitos e Defensoria Pública**. Curitiba: Juruá, 2014.

ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis: uma etnografia sobre identidade, direitos e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento**. Tese – (Doutorado em História, Política e Bens Culturais), 2019, 147 f. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2017.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

LIMA, Tales Castro de; VENTURA, Luciana. O conflito das teorias do mínimo existencial e a reserva do possível face a inércia do Estado na aplicação do Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 5, 2024, p. 3429-3447. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14066/7037>. Acesso em: 21 ago. 2024.

LOUREIRO, Geovana Lucia Batista. Uma breve análise da política para a população em situação de rua, a partir da crítica do lugar ocupado pelas políticas sociais na fase atual do capitalismo brasileiro. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS; SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS; CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL. 2024. [Anais...], Londrina, 2024, p. 1-14. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3506/3256>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: RT, 2017.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. A população em situação de rua nos números do Cadastro Único. **Texto para Discussão**, n. 29944, Rio de Janeiro, mar. 2024. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/7/TD\\_2944\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/7/TD_2944_web.pdf). Acesso em: 22 ago. 2024.

OLIVEIRA, Renan Vinicius Sotto Mayor de. **Defensoria pública na rua: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/21543/Renan%20Vinicius%20Sotto%20Mayor%20de%20Oliveira%20-%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20na%20rua%20limites%20e%20possibilidades%20de%20acesso%20a%20justi%C3%A7a%20%C3%A0%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 ago. 2024.

---

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SOUZA, Ketlyn Chaves de; ESPERANÇA, Tairo Batista. Defensoria na rua e a atuação extra-gabinete: um novo presente é possível. **Migalhas**, 19 ago. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/413405/defensoria-na-rua-e-atuacao-extra-gabinete-novo-presente-e-possivel>. Acesso em: 24 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). **Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua**. Disponível em: [https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia\\_pop\\_rua.html](https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html). Acesso em: 18 ago. 2024

VOLTOLINI, Gustavo Henrique; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. O registro civil das pessoas naturais contribuindo para a concretização da cidadania e da dignidade da pessoa humana. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, Maranhão, v. 3, n. 2, 2017, p. 1-19.

### **Ketlyn Chaves de Souza**

Defensora Pública do Estado de Goiás (DPE-GO), Subcoordenadora do Núcleo Especializado de Direitos Humanos (NUDH/DPE-GO) e Mestranda em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

### **Tairo Batista Esperança**

Defensor Público do Estado de Goiás (DPE-GO), Coordenador do Núcleo Especializado de Direitos Humanos (NUDH/DPE-GO) e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP).



---

## ARTIGOS

### PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO COMO INSTRUMENTO PARA O RECONHECIMENTO DO TRABALHO INVISÍVEL NO ARBITRAMENTO DO VALOR DE ALIMENTOS

#### *PROTOCOL FOR GENDER PERSPECTIVE IN TRIALS AS AN INSTRUMENT FOR RECOGNIZING INVISIBLE LABOR IN THE ASSESSMENT OF ALIMONY*

*Bárbara Aparecida Nunes Souza  
Gláucia Borges*

**Resumo:** As tarefas domésticas e de cuidado realizadas por mulheres se tornam invisíveis em uma sociedade patriarcal, que atribui às mulheres a responsabilidade principal pelos cuidados com os filhos e a administração do lar. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero para combater tratamentos desiguais, reconhecendo que influências patriarcais afetam todas as áreas do direito. Neste cenário, surge o questionamento: o referido protocolo pode auxiliar no reconhecimento do trabalho invisível das mulheres para que seja considerado no cálculo da pensão alimentícia devida aos filhos? Utilizando uma metodologia dedutiva com lentes de gênero, conclui-se que o protocolo é essencial para revelar a realidade do trabalho doméstico realizado pelas mulheres, muitas vezes ignorado em ações alimentícias.

**Palavras-chave:** Trabalho invisível de mulheres. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Alimentos.

**Abstract:** Domestic and caregiving tasks performed by women become invisible in a patriarchal society, which primarily assigns women the responsibility for child care and household management. The National Council of Justice created the Gender Perspective Trial Protocol to combat unequal treatment, recognizing that patriarchal influences affect all areas of law. In this context, the question arises: can the aforementioned Protocol help in recognizing the invisible work of women so that it is considered in the calculation of child support owed to children? Using a deductive methodology with gender lenses, it is concluded that the Protocol is essential for revealing the reality of domestic work performed by women, often overlooked in alimentary disputes.

**Keywords:** Invisible work of women. Gender perspective trial protocol. Child support.

## 1 INTRODUÇÃO

Por décadas, o trabalho das mulheres tem sido subestimado e muitas vezes não reconhecido, especialmente em responsabilidades domésticas e de cuidado, que frequentemente passam despercebidas em uma sociedade predominantemente patriarcal.

É amplamente conhecido que, na maioria dos casos, as mães são as principais encarregadas das tarefas diárias dos filhos, como alimentação, vestuário, cuidados e higiene, entre outras tantas atividades essenciais para o desenvolvimento das crianças.

Contudo, essas atividades não são devidamente valorizadas, visto que o trabalho doméstico e de cuidado é atribuído predominante às mulheres, e a sociedade encontra grande dificuldade em separar a esfera reprodutiva da produtiva, julgando como atos de amor e afeto o que na realidade é prestação de serviço não remunerada, o denominado trabalho invisível.

Essa desvalorização do trabalho invisível realizado pela mulher é ainda mais acentuada quando os pais não convivem sob o mesmo teto e a criança permanece sob os cuidados diários maternos, havendo desequilíbrio na convivência familiar, visto que, mesmo nos casos em que a guarda é compartilhada, é a mãe que geralmente assume o peso das tarefas diárias.

Para esses casos, ao estabelecer a pensão alimentícia em favor do filho, sabe-se que o valor fixado deve cobrir todas as suas necessidades, como educação, alimentação e moradia. No entanto, além dessas despesas básicas, o cuidado diário da criança pela mãe, que demanda tempo e dedicação, muitas vezes não é considerado no cálculo judicial do valor da pensão, isso porque, em uma sociedade

predominantemente patriarcal, em que atribuem à mulher a responsabilidade exclusiva ou predominante dos cuidados com os filhos, as tarefas diárias de cuidado tornam-se invisíveis, sendo consideradas apenas quando realizadas por terceiros, como uma babá, por exemplo.

Nesse cenário, surge o questionamento: como o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, que se tornou obrigatório por meio da Resolução n. 492/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pode auxiliar no reconhecimento do trabalho invisível das mulheres?

Essa indagação é crucial, pois ambos os pais têm responsabilidades para com a criança, não sendo justo atribuir exclusivamente à mãe todas as atividades, que por óbvio exigem tempo e dedicação e, principalmente, ficar à mercê da mudança cultural, por não ter ferramentas legais que auxiliem a modificar o estereótipo de que a mulher é a principal responsável pela prole.

Este estudo tem como objetivo analisar como o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero pode auxiliar para que o trabalho doméstico realizado pelas mulheres seja considerado no cálculo da pensão alimentícia devida aos filhos, especialmente quando estes permanecem sob os cuidados maternos.

Para alcançar esse objetivo, primeiro é realizada a contextualização sobre o trabalho doméstico e de cuidado realizado pelas mulheres e sua invisibilidade. Na segunda parte, são abordados os critérios utilizados para o arbitramento do valor de alimentos devido aos filhos. Em seguida, é apresentado o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero e, por último, é analisado como a aplicação do referido Protocolo poderá incluir no trinômio possibilidade, necessidade e proporcionalidade o trabalho invisível, a fim de que seja considerado no valor

dos alimentos, buscando contribuir para um debate mais inclusivo e justo sobre a avaliação do trabalho doméstico no contexto jurídico da pensão alimentícia.

Na metodologia adotada, foram consultados textos produzidos predominantemente por mulheres, visando valorizar suas contribuições em um campo muitas vezes negligenciado. Aplicando as lentes de gênero – uma abordagem que se refere à análise das questões sociais e jurídicas por meio da perspectiva das relações de gênero e de suas desigualdades estruturais –, utilizou-se o método dedutivo, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, explorando bibliografias, doutrinas, leis e jurisprudência dos primeiros tribunais a utilizarem o protocolo nas ações de alimentos para buscar soluções para a invisibilidade do trabalho doméstico no contexto do arbitramento do valor da pensão alimentícia, permitindo compreensão mais aprofundada da desigualdade de gênero e seu impacto na aplicação da lei.

## **2 O CONTEXTO DO TRABALHO INVISÍVEL DAS MULHERES NA ATUALIDADE: SOBRECARGA SUBVALORIZADA**

Quando se aborda o trabalho realizado pelas mulheres, há considerável confusão entre a esfera produtiva e a reprodutiva. Na sociedade patriarcal, o cuidado e o serviço doméstico frequentemente são confundidos com manifestações de afeto, resultando na subvalorização da mão de obra feminina e na invisibilidade do trabalho por elas realizado.

O trabalho invisível das mulheres nos lares ou com familiares, especialmente os filhos, engloba uma série de atividades e responsabilidades diárias que, muitas vezes, não recebem o reconhecimento, a valorização ou a remuneração adequada.

E, embora a intenção não seja chamar a atenção para o gênero oposto, não se pode discutir este trabalho sem mencionar a carga desproporcional que as mulheres suportam em comparação aos homens, visto que nenhuma compreensão de desigualdade entre homens e mulheres existe quando estudados completamente separados (Soihet, 1997).

De acordo com Araújo e Bastos (2021), o movimento feminista ganhou força a partir do final do século XIX nas democracias ocidentais, alcançando um marco importante até meados do século XX com a conquista dos direitos civis e políticos pelas mulheres, estabelecendo uma igualdade de gênero formal. Contudo, em Estados democráticos que se fundamentam em liberdade e igualdade, persistem desafios significativos para que as mulheres alcancem igualdade material em relação aos homens.

Segundo Marçal (2017), grande parte dos historiadores relatam que as mulheres iniciaram seus trabalhos nos anos 1960, mas, em verdade, tal informação é equivocada, uma vez que as mulheres sempre trabalharam. Afinal, desde os primórdios, quando os homens saíam para caçar, eram as mulheres que realizavam a coleta da caça, além de cuidar das crianças (Perez, 2020). Aliás, desde o início dos tempos, até mesmo na sociedade contemporânea, pode-se dizer que “não há mulheres que não trabalhem. O que há são mulheres que não são pagas pelo seu trabalho” (Perez, 2020, p. 88). Assim, trabalho interno sempre existiu, o que é diferente do emprego.

Apesar de terem conquistado o direito ao emprego remunerado, as mulheres ainda enfrentam significativas desigualdades no acesso ao mercado de trabalho. Elas frequentemente precisam demonstrar comprometimento maior e, mesmo assim, podem receber

salários inferiores aos de seus colegas masculinos. Além disso, continuam sendo as principais responsáveis pelo trabalho não remunerado relacionado à manutenção do lar e à gestão da vida familiar (Marçal, 2017). Assim, o direito ao emprego conquistado em face da manutenção da responsabilidade nas tarefas domésticas e de cuidado trouxe sobrecarga a elas e a mudança do primeiro não necessariamente teve por consequência a mudança do segundo na sociedade em geral.

Embora a Constituição Federal garanta a igualdade entre homens e mulheres, na prática, esse princípio avança de forma lenta, especialmente no que diz respeito às condições das mulheres no mercado de trabalho e nas responsabilidades familiares (Camargo; Gonçalves, 2021). Essa divisão tradicional das tarefas domésticas e de cuidado exclusivamente atribuída às mulheres é um legado do sistema patriarcal, que historicamente tem subjugado e marginalizado as mulheres em várias esferas sociais e de poder (Mota, 2021).

Por isso, a discussão sobre o trabalho invisível das mulheres é fundamental para compreender as profundas disparidades de gênero existentes e promover mudança efetiva rumo à igualdade de oportunidades e reconhecimento justo do trabalho realizado pelas mulheres na sociedade contemporânea.

Perez (2020) questiona se o trabalho doméstico e de cuidado realizado pelas mulheres dentro de seus lares é subvalorizado porque não é visível ou se é invisível porque não é valorizado. Pereira responde magnificamente, afirmando que não se trata de algo invisibilizado e, sim, subalternizados, já que “não se trata de corpos não vistos. Muito antes, pelo contrário, trata-se de corpos vistos com o objetivo para servir” (Pereira, 2024, p. 34).

A mulher que se dedica aos cuidados do lar e de seus familiares, exclusivamente, dificilmente é vista como uma pessoa que trabalha. A que exerce funções dentro e fora de casa com uma divisão desequilibrada dos encargos no seio da família não tem o reconhecimento da sobrecarga. No primeiro caso, compreende-se essa pessoa como ociosa, o que a obrigaria a destinar o tempo aos seus. No segundo, há a culpabilização por trabalhar fora de casa, precisando suprir suas ausências exercendo funções domésticas. Ocorre que, em verdade, “nada tem de ociosa uma mulher dedicada ao lar e aos filhos, e se também trabalha fora do lar, em regra, ainda sacrifica o seu crescimento profissional por dar prioridade ao marido e aos descendentes conjugais” (Madaleno, 2018, p. 1253).

O empoderamento feminino no contexto profissional não visa enfraquecer o poder masculino, mas sim promover compartilhamento de responsabilidades no sustento familiar, o que implica a reconfiguração da divisão de papéis e das obrigações domésticas. No entanto, a histórica atribuição à mulher da responsabilidade pelos cuidados com os filhos ainda perdura na sociedade contemporânea (Maciel *et al.*, 2021).

De acordo com Melo e Serrano (1997), o trabalho doméstico, mesmo nas sociedades modernas, tem ainda sido uma tarefa atribuída predominantemente às mulheres. De acordo com dados do ano de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), as mulheres dedicam em média 9,6 horas a mais por semana do que os homens aos afazeres domésticos e ao cuidado de pessoas. Esse cenário reflete a persistência de estereótipos de gênero e a distribuição desigual das responsabilidades familiares.

Dados do IBGE mostram que, em 2021, 90.825 filhos menores de idade ficaram

sob a guarda das mães, enquanto apenas 6.022 ficaram sob a guarda dos pais, e 57.856 sob a guarda compartilhada. Em 2020, esses números eram 80.315 para as mães, 6.601 para os pais e 43.934 para a guarda compartilhada. Embora haja melhora nesses números ao longo dos anos, ainda persiste desigualdade evidente na distribuição das responsabilidades parentais.

A transição para uma abordagem de guarda compartilhada representa avanço significativo rumo a uma divisão mais equitativa das responsabilidades familiares e domésticas entre homens e mulheres. Isso não significa necessariamente que as mulheres que possuem guarda compartilhada dediquem menos tempo aos cuidados dos filhos ou aos afazeres domésticos. Essa mudança na dinâmica familiar oferece oportunidade para que ambos os pais compartilhem igualmente as responsabilidades parentais, beneficiando o desenvolvimento das crianças e promovendo a igualdade de gênero. De todo modo, a guarda compartilhada ainda exige residência fixa o que, em maioria, pode persistir junto aos lares maternos e manter a sobrecarga maternal.

No entanto, é crucial continuar a eliminar as barreiras de gênero e educar sobre a importância do compartilhamento equitativo das responsabilidades familiares, para que as mulheres não enfrentem pressões adicionais ou estigmas sociais desleais nesse contexto, evitando assim que sejam vistas como vítimas de uma sobrecarga injusta de trabalho não remunerado, uma verdadeira escravidão moderna (Perez, 2020).

A educação e a mudança de estereótipos devem iniciar na infância. É muito comum que as meninas recebam bonecas, painéis e fogões como brinquedos, enquanto os meninos ganham

carros, equipamentos eletrônicos e outros itens. Isso demonstra que desde cedo a sociedade convencionou que as meninas serão treinadas para a maternidade e as atividades domésticas, enquanto os meninos são preparados para tantas outras atividades, mas nunca para a paternidade e o cuidado com os filhos. Conforme ensina Nascimento:

No tocante aos brinquedos, estes são assimilados aos papéis conservadores de gênero estabelecidos pelo patriarcado, como “casinhas”, jogos de panela, pratos, vassouras e bonecas similares a bebês reais, que expressam atividades reprodutivas, exercidas majoritariamente por mulheres. Já os brinquedos para meninos, por sua vez, estão associados ao espaço público e não mantêm nenhuma relação com a paternidade, tampouco com as atividades domésticas. Nesse sentido, os brinquedos possuem uma carga ideológica patriarcal que assume, na socialização das crianças, um papel na reprodução das desigualdades nas relações sociais entre homens e mulheres (Nascimento, 2016, p. 298).

A atribuição exclusiva das responsabilidades domésticas e de cuidados dos filhos às mulheres acarreta uma série de prejuízos sociais e econômicos significativos, especialmente no que diz respeito à limitação da inserção e progressão das mulheres no mercado de trabalho. Além disso, “a divisão sexual do trabalho e as relações entre homens e mulheres não são construídas em função de suas características biológicas e sim de um produto que legitima as relações de poder” (Ferreira, Martins, 2024, p. 102).

A sobrecarga das tarefas familiares dificulta a participação plena das mulheres em suas carreiras, restringindo suas oportunidades de avanço profissional e contribuindo para a persistência das disparidades salariais de gênero. Enquanto um pai pode simplesmente fazer horas extras no trabalho, uma mãe, para fazer o mesmo, precisa planejar meticulosamente:

preparar o jantar, organizar a busca dos filhos na escola, encontrar cuidados alternativos para eles durante sua ausência e talvez contratar uma babá para ajudar nessas tarefas, a qual será remunerada para fazer estas tarefas que a própria mulher faz diariamente, mas que não é valorizada e tampouco remunerada.

Esse exemplo de horas extras ilustra não apenas a desigualdade na distribuição de responsabilidades entre pais e mães, resultando em sobrecarga para as mulheres, mas também destaca a invisibilidade do trabalho que elas realizam. Isso se manifesta quando se contratam terceiros para realizar tarefas domésticas e de cuidado, que são remuneradas, enquanto o trabalho das mães não é reconhecido adequadamente.

Essa falta de reconhecimento do trabalho das mulheres tem implicações profundas, incluindo a subvalorização do seu papel no cálculo do valor de alimentos devidos pelo pai ao filho.

Em verdade, o descrédito a esse trabalho torna-se complexo já nas famílias estruturadas, cujos pais e mães convivem sob o mesmo teto. Contudo, é espantosa quando se aborda a questão para aqueles que vivem de modo separado, especialmente quando o tempo de convivência com os filhos é completamente desequilibrado, o que torna institutos como os da pensão alimentícia injustos quando não são valorados sob essa ótica.

Muitas vezes esse cálculo não leva em conta a valiosa contribuição não remunerada das mães para os cuidados e bem-estar dos filhos diariamente, sendo essencial abordar essa questão não apenas para promover a igualdade de gênero, mas também para garantir que o trabalho doméstico e de cuidado realizado pelas mulheres seja valorizado e

reconhecido de maneira justa e adequada em todos os contextos sociais e jurídicos.

### 3 ARBITRAMENTO DO VALOR DE ALIMENTOS DE PAIS PARA FILHOS: PARÂMETROS DE FIXAÇÃO

O Código Civil, em seu art. 1.694, estabelece que parentes, cônjuges ou companheiros podem solicitar alimentos uns aos outros (Brasil, 2002), enquanto o art. 1.696 determina que o direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos (Brasil, 2002).

Historicamente, os alimentos devidos aos filhos eram tratados de forma distinta dos alimentos devidos a outros parentes. No entanto, no Código Civil atual, a responsabilidade de prestar alimentos foi unificada, independentemente se decorre do poder familiar, laços consanguíneos, solidariedade, casamento ou união estável (Dias, 2020).

A obrigação dos pais em prestar alimentos aos filhos se origina no poder familiar e está ligada ao dever de sustento (Dias, 2005). Essa obrigação é prevista nos arts. 1.566, inciso IV, e 1.568 do Código Civil, além do art. 22 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Quando o dever de prestar alimentos decorre do poder familiar, há uma presunção absoluta de necessidade, impondo aos pais a obrigação irrestrita de prover sustento, lazer, saúde e formação aos filhos enquanto estiverem sob esse poder (Dias, 2020). Assim, para estes casos, a determinação da pensão é obrigatória, sendo discutível o *quantum debeat*, ou seja, o valor a ser fixado.

De acordo com a lei civil, a fixação do valor dos alimentos deve considerar tanto a necessidade do alimentando quanto a capacidade financeira do alimentante (Brasil, 2002). Sob o aspecto da necessidade, ou seja, de quanto

receberá o filho de acordo com o que precisa para a sua manutenção, a Lei n. 5.478/1968, que trata da ação de alimentos, menciona brevemente no art. 2.º que o credor de alimentos deve apresentar suas necessidades ao juiz competente (Brasil, 1968). No entanto, não define procedimentos específicos ou um rol detalhado sobre como essas necessidades devem ser demonstradas.

A base de incidência, portanto, precisa ser avaliada em cada situação particular, não existindo na legislação valor predefinido de percentuais, ou fórmulas aritméticas para os cálculos, bem como, conforme acima descrito, não havendo nas normativas critérios específicos a serem seguidos para estipular o montante da pensão, uma vez que a norma não poderia ser exata ou predeterminada em um instituto que depende de situações fáticas específicas (Madaleno, 2018).

Devido ao fato de a legislação apresentar condições gerais sobre a determinação dos alimentos, cabe ao juiz usar seu discernimento para estabelecer os valores, levando em conta as necessidades específicas do alimentado e as possibilidades econômicas do alimentante, incluindo seus indicadores de riqueza visíveis (Assef, 2004).

Embora o credor deva provar as suas necessidades, ficando a critério do juiz a quantificação dos alimentos, não está sujeito o *decisum* a qualquer alegação extra ou ultra petita em decorrência do montante fixado (Dias, 2021), devendo para isso a decisão ser devidamente fundamentada, pois, conforme ensina Rosa e Farias (2024, p. 415), fixar o valor dos alimentos aquém do mínimo imprescindível para a sobrevivência do alimentado ofenderá o princípio da dignidade humana.

Dentro desse contexto, as premissas para a fixação do valor de alimentos

em favor dos filhos são encontradas especialmente na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, os quais fornecem diretrizes fundamentais para garantir que os filhos recebam a assistência necessária, considerando suas necessidades específicas e as capacidades financeiras dos pais.

A Constituição Federal, em seu art. 227, estipula que a família tem o dever de assegurar à criança e ao adolescente todos os direitos fundamentais como saúde, alimentação, educação, lazer e profissionalização (Brasil, 1988). Portanto, cabe aos pais, em condições de igualdade, garantir esses direitos essenciais aos seus filhos.

Os arts. 21 e 22 do ECA estabelecem que os pais devem exercer o poder familiar em igualdade de condições, incluindo o dever de sustento, guarda e educação dos filhos. Além disso, reforça que toda criança e adolescente têm direito à educação, saúde, cultura, esporte e lazer. Esses dispositivos legais enrijecem que ambos os pais têm a responsabilidade conjunta de proporcionar aos filhos uma vida digna e respeitável (Brasil, 1990).

O sistema legal brasileiro busca assegurar que os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes sejam protegidos, incluindo o direito aos alimentos, garantindo que essas necessidades sejam supridas de maneira justa e equitativa, conforme estabelecido pelas normativas vigentes voltadas à proteção integral. E, no contexto jurídico, a expressão alimentos abrange tudo o que é necessário para suprir as necessidades humanas, não apenas físicas, mas também emocionais e culturais, como destacado por Dias (2021) e Comel (2003).

Madaleno (2018, p. 1256) complementa ainda que os alimentos são destinados “a atender às necessidades mensais e periódicas, comuns e ordinárias da vida

do alimentando, para que possa arrostar as despesas que se apresentam na sua diária subsistência”, compreendendo tudo o que for indispensável para a subsistência material e imaterial do alimentando.

Além dos critérios norteadores necessidade e possibilidade, visando equilibrar mais a fixação da pensão, com o passar do tempo, surgiu como baliza também a proporcionalidade, de acordo com o art. 1.694, § 1.º, do Código Civil que utiliza a palavra proporção quando fala das necessidades do alimentando em face dos recursos do alimentante. Por esse aspecto prático, o valor dos alimentos é analisado também buscando balancear as remunerações dos pais, com base no artigo 1.703 do Código Civil “Para a manutenção dos filhos, os cônjuges separados judicialmente contribuirão na proporção de seus recursos”. A propósito, quanto maior a renda, maior deve ser a contribuição, devendo os alimentos serem compatíveis com a condição social dos genitores (Brasil, 2002).

Acerca do ajuizamento da ação de alimentos litigiosa e da necessidade do arbitramento do valor pelo judiciário, tem-se que “se há o pedido judicial é porque, amigavelmente, não houve iniciativa ou determinação do devedor de alimentos em fornecê-los” (Andrighi, 2008, p. 228). Nesse contexto, é evidente que muitos pais tentam evitar ou reduzir o pagamento de pensão alimentícia alegando condições financeiras adversas, muitas vezes não condizentes com a realidade, o que coloca as mães dos filhos em uma posição difícil, em que precisam comprovar cada uma das necessidades dos filhos, ainda que presumíveis para a idade.

De acordo com Andrighi, “não há flores no caminho processual do pedido de alimentos” (2008, p. 227) e resta para a mulher o árduo trabalho de comprovar as necessidades do filho, momento em que encontrará diversos obstáculos e dificuldades, seja na questão de comprovar as despesas que muitas vezes são adquiridas em conjunto com as necessidades dos outros membros da família, seja, por não conseguir comprovar aquelas inerentes aos cuidados, que demandam tempo e dedicação, e que acabam por sobrecarregá-la.

A jurisprudência reconhece despesas com babá<sup>1</sup> como necessárias para crianças e adolescentes, mas raramente considera o tempo dedicado pela mãe aos cuidados cotidianos do filho. O Código Civil menciona que os pais separados devem contribuir de acordo com seus recursos para a manutenção dos filhos, mas, segundo Assef (2004), não esclarece se esses recursos podem incluir o tempo dedicado e as tarefas realizadas pela mãe. Contudo, embora seja negligenciado na prática, é notório que a criação do filho, bem como as atividades domésticas devem ser divididas igualmente entre os pais da criança (Marçal, 2017) e, não o sendo, o desequilíbrio deve restar, ao menos, compensado.

Sob este aspecto, tem-se que a condição da proporcionalidade na análise do arbitramento dos alimentos deveria ser observada também sob a proporção do tempo em que um genitor se dedica mais que o outro aos cuidados dos filhos ao longo do cotidiano, visto que quem está mais presente na rotina da criança geralmente enfrenta despesas gerais mais altas, como consumo de energia, água,

1 Nesse sentido: TJ-SP - AC: 10124537720188260002 SP 1012453-77.2018.8.26.0002, Relator: Marcus Vinicius Rios Gonçalves, Data de Julgamento: 17/02/2022, 6ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 17/02/2022 e TJ-SP - AC: 10521743120218260002 SP 1052174-31.2021.8.26.0002, Relator: José Aparício Coelho Prado Neto, Data de Julgamento: 22/11/2022, 10ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 23/11/2022

alimentos, higiene pessoal, medicamentos, gasolina, internet, entre outros. Além disso, frequentemente precisa comprar roupas, proporcionar lazer, entre outras necessidades, o que afeta mais o seu tempo do que o do outro genitor.

Pereira (2005) leciona que os alimentos abrangem não somente a parte material, mas também tudo aquilo que for necessário para o desenvolvimento saudável da criança. Na mesma toada, Dias (2020) afirma que não é delimitado e tampouco definido em lei as despesas a serem compreendidas. Sendo assim, pode-se entender que o tempo e os esforços da mãe em suas atividades de cuidado em prol dos filhos devem fazer parte do rol de despesas da criança.

Por isso, é fundamental reavaliar como o sistema jurídico considera no arbitramento do valor de alimentos devido aos filhos menores de idade o peso do trabalho doméstico e de cuidado praticado pelas mulheres. Nesse cenário, surge o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, que entre os seus objetivos visa “alcançar a superação dos percalços que impossibilita a percepção de uma igual dignidade entre mulheres e homens, em todos os cenários” (CNJ, 2021, p. 9).

#### **4 O PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO COMO INSTRUMENTO PARA A DESCONSTRUÇÃO DOS ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO**

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, existente desde 2021, tornou-se obrigatório somente a partir de 17 de março de 2023, por força da Resolução CNJ n. 492/2023.

O referido documento foi desenvolvido no âmbito do CNJ, por um grupo de trabalho formado por 21 pessoas, sendo

18 mulheres e três homens (CNJ, 2021, p. 4). Tem como objetivo principal promover análise mais justa e consciente das questões jurídicas que envolvem desigualdades de gênero, assegurando que as decisões judiciais sejam influenciadas pela compreensão das especificidades de gênero e suas implicações.

Este protocolo obriga a aplicação da jurisdição com uma visão que considera as desigualdades de gênero. Definindo conceitos básicos, trazendo questões centrais sobre a desigualdade de gênero, guiando as ações do Judiciário e abordando temas específicos em todos os ramos de Justiça, trata-se de instrumento que busca a igualdade e a não discriminação.

O protocolo é crucial para a implementação de abordagem mais equitativa e sensível às questões de gênero no sistema judiciário brasileiro e estabelece diretrizes e orientações para magistrados e magistradas (CNJ, 2021, p. 42). Contudo, conforme explica Barbosa:

[...] o documento parece atender, sobretudo, todas e todos que de alguma forma estão interligados/os ao judiciário, como advogados e advogadas, cientistas que estudam a área jurídica, as partes de um processo, psicólogas, assistentes sociais, servidores, teorias, entre outras (Barbosa, 2024, p. 16).

Entre as principais diretrizes do documento, destaca-se a necessidade de avaliar como as desigualdades de gênero podem afetar a aplicação das leis e a justiça dos casos apresentados. Isto inclui, por exemplo, a consideração das consequências diferenciadas que as decisões judiciais podem ter sobre mulheres e homens, especialmente em casos envolvendo violência doméstica, direito de família e responsabilidades parentais. O protocolo indica que:

[...] é necessário identificar o contexto no qual o conflito está inserido. Não se cuida

apenas da definição do ramo jurídico a que se refere a demanda posta ou dos marcos legais a ela pertinentes, como de família, penal, cível ou trabalhista, por exemplo. É preciso, de pronto, questionar se as assimetrias de gênero, sempre em perspectiva interseccional, estão presentes no conflito apresentado (CNJ, 2021, p. 44).

Além disso, uma das inovações do protocolo (CNJ, 2021, p. 17) é a recomendação para a realização de análises que contemplem as estruturas de poder e as relações sociais desiguais entre os gêneros. Isso envolve, por exemplo, a avaliação das evidências e depoimentos com uma lente crítica, considerando como as normas sociais e culturais podem influenciar a percepção e o tratamento das partes envolvidas.

O documento também sugere a inclusão de medidas para capacitação de profissionais envolvidos nas demandas (CNJ, 2021, p. 9 e 47), a fim de sensibilizá-los para as questões de gênero e proporcionar formação contínua sobre como lidar com casos que envolvem desigualdades de uma maneira mais informada e empática. O protocolo também orienta sobre a importância de garantir a confidencialidade e a proteção das partes, principalmente em casos em que há risco de revitimização (CNJ, 2021, p. 65).

Adotar o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero é um passo fundamental para a construção de um sistema judicial mais equitativo e eficiente. Contudo, sua aplicação enfrenta diversos desafios que podem impactar sua eficácia e implementação no sistema judiciário brasileiro.

Um dos principais desafios é a resistência à mudança por parte dos profissionais do direito, especialmente juízes. Conforme destaca Traguette e Busanello (2023, p. 20), a conscientização desses atores de justiça é fundamental

para a eficácia da aplicação nas decisões judiciais. Isso ocorre porque os operadores do direito podem estar habituados a práticas tradicionais e encontrar dificuldade em adotar nova abordagem que incorpora a perspectiva de gênero.

De acordo com Barbosa (2024, p. 18), o sistema judiciário brasileiro é predominantemente composto por magistrados do sexo masculino, com a presença feminina na magistratura sendo significativamente menor ao longo dos últimos dez anos. Essa predominância masculina no poder judiciário brasileiro pode representar um obstáculo significativo para a efetiva aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

Em um ambiente predominantemente masculino, a cultura patriarcal, que historicamente tem influenciado a construção de normas e práticas jurídicas, pode estar profundamente enraizada perpetuando vieses e preconceitos de gênero que dificultam a adoção plena das diretrizes propostas pelo protocolo.

Por esse motivo, é crucial investir em formação contínua que sensibilize os profissionais para as questões de gênero, garantindo que o protocolo seja implementado de forma eficaz e que contribua para uma justiça verdadeiramente equitativa. A formação contínua é essencial para assegurar que todos os envolvidos estejam bem-informados sobre como integrar a perspectiva de gênero em suas práticas judiciais e, por isso, juízes, advogados e outros profissionais precisam de treinamento específico para compreender e aplicar corretamente as diretrizes do protocolo (CNJ, 2021, p. 36).

Para além das técnicas jurídicas e da aplicabilidade do protocolo, de acordo com o documento (CNJ, 2021, p. 102), juízes e juízas enfrentam o desafio de

tornar o processo judicial mais acessível para as mulheres, que frequentemente se encontram desorientadas devido a terminologias complexas e procedimentos burocráticos.

Além disso, é crucial criar ambiente acolhedor, já que muitas delas estão em uma situação de vulnerabilidade grave devido à violência, e esse acolhimento não deve ser apenas uma expectativa, mas uma prática institucionalizada.

O acesso à Justiça e o entendimento do trâmite processual também dizem respeito a aplicabilidade do protocolo, uma vez que, garantir que todas as partes tenham acesso adequado aos recursos e suporte necessário é fundamental para a aplicação equitativa das diretrizes de gênero.

Superar esses desafios exige esforço coordenado e compromisso contínuo de todos os atores do sistema judiciário. A implementação bem-sucedida do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero pode contribuir para uma justiça mais equitativa e sensível às questões de gênero, promovendo sistema mais justo e inclusivo que reconheça as complexas dinâmicas de gênero envolvidas. Isso inclui, por exemplo, o reconhecimento do trabalho invisível realizado pelas mulheres, que muitas vezes não é considerado no arbitramento do valor de alimentos devidos pelos pais aos filhos.

## **5 ANÁLISE DO TRINÔMIO POSSIBILIDADE, NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE SOB A ÓTICA DO PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO**

De acordo com os dados fornecidos no Relatório Justiça em Números, realizado pelo CNJ, entre os assuntos mais demandados nos tribunais de

Justiça estaduais de primeiro grau estão justamente as ações de alimentos, representado pelo expressivo número de 864.580 processos (CNJ, 2024a), o que demonstra que o assunto é recorrente.

No contexto do arbitramento do valor de alimentos para os filhos, conforme anteriormente explanado, é fundamental considerar o trinômio: necessidade, possibilidade e proporcionalidade, sendo este último um princípio, incorporado para assegurar equilíbrio entre as necessidades do beneficiário e as capacidades do alimentante, visando a um padrão mínimo de qualidade de vida para todos os envolvidos (Dias, 2020).

O parâmetro possibilidade dependerá da remuneração do alimentante, mas, dentro da necessidade e da proporcionalidade, em que se trará as despesas do alimentando e se buscará um equilíbrio no contexto valorativo, há um peso que deve ser sobreposto sobre a fixação dos alimentos: o trabalho invisível das mulheres.

Nesse contexto de invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidado, surge o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero como instrumento para integrar o trabalho invisível realizado pelas mulheres no arbitramento do valor de alimentos devidos aos filhos.

O documento emerge como uma ferramenta essencial para revelar a realidade do trabalho doméstico realizado pelas mulheres, frequentemente invisibilizado e desconsiderado em disputas alimentícias, embora seja crucial para o desenvolvimento saudável dos filhos e para o bem-estar da sociedade como um todo. Ao incorporar essa perspectiva nos processos judiciais, não apenas reconhece e valoriza o papel das mulheres como cuidadoras e gestoras do lar, mas também possibilita que tais responsabilidades sejam devidamente

consideradas na definição do valor dos alimentos.

O Protocolo permite que os juízes considerem não apenas as contribuições monetárias das mulheres, mas também o impacto significativo que o trabalho doméstico tem em suas vidas pessoais, educacionais e profissionais.

Dentro do trinômio necessidade, possibilidade e proporcionalidade, o trabalho invisível realizado pelas mulheres pode ser enquadrado em todos os seus aspectos: na necessidade, pois toda criança e adolescente precisa de cuidados e, pelo menos até certo ponto, de assistência nas atividades domésticas de higiene e alimentação, bem como de atenção contínua; na possibilidade, demandando uma contribuição maior do genitor, uma vez que tem menos despesas diárias com os filhos e possui maior liberdade de buscar oportunidades financeiras; e na proporcionalidade, considerando a disponibilidade e dedicação das mulheres aos cuidados dos filhos, conforme evidenciado por dados estatísticos que indicam que as mulheres dedicam mais horas semanais ao trabalho doméstico e de cuidado do que os homens.

Além de adotar essa perspectiva, os tribunais têm a oportunidade de promover mudanças culturais e sociais mais amplas, desafiando estereótipos de gênero arraigados e incentivando distribuição mais equitativa das responsabilidades domésticas. Isso não apenas fortalece os direitos das mulheres, mas também contribui para uma sociedade mais justa e inclusiva, em que o trabalho doméstico seja verdadeiramente valorizado e reconhecido como uma base essencial para o bem-estar de todos.

A exemplo, em 2023, o julgamento da 12.<sup>a</sup> Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná proferiu decisão na qual

o juiz utilizou o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça como referência para majorar o valor dos alimentos, levando em consideração o trabalho doméstico realizado pelas mulheres.

O magistrado considerou que, quando os filhos em idade infantil vivem com a mãe, as responsabilidades domésticas criam uma carga adicional que pode restringir as oportunidades profissionais das mulheres. Atividades como preparar refeições, ajudar com lições de casa e manter a casa organizada exigem um investimento significativo de tempo, impactando a participação das mulheres no mercado de trabalho, na vida cultural e na esfera pública (TJPR, 2023).

Desta decisão, é relevante mencionar os termos adotados pelo julgador:

[...] adoção do protocolo de julgamento com perspectiva de gênero do Conselho Nacional de Justiça. Aplicação do PRINCÍPIO DA parentalidade responsável. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. A fixação dos alimentos deve obedecer a uma perspectiva solidária entre pais e filhos, pautada na ética do cuidado e nas noções constitucionais de cooperação, isonomia e justiça social, uma vez que se trata de direito fundamental inerente à satisfação das condições mínimas de vida digna, especialmente para crianças e adolescentes que, em virtude da falta de maturidade física e mental, são seres humanos vulneráveis, que necessitam de especial proteção jurídica. Exegese dos artigos 3.<sup>o</sup>, inc. I, 6.<sup>o</sup> e 229 da Constituição Federal, conjugado com os artigos 1.566, inc. IV, 1.694 e 1.696 do Código Civil, e 22 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, Recomendação n. 123/2022 do Conselho Nacional de Justiça e Precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala (1999). 2. O arbitramento judicial dos alimentos, devidos pelos pais para a manutenção dos filhos, deve observar a equação necessidades do alimentado, capacidade financeira ou possibilidade econômica dos alimentantes e a proporcionalidade

dos recursos de cada genitor. Exegese dos artigos 1.566, inc. IV, 1.694, § 1.º, e 1.703 do Código Civil. [...] 5. Quando os filhos em idade infantil residem com a mãe, as atividades domésticas, inerentes ao dever diário de cuidado (como o preparo do alimento, a correção das tarefas escolares, a limpeza da casa para propiciar um ambiente limpo e saudável) – por exigirem uma disponibilidade de tempo maior da mulher, sobrecarga que lhe retira oportunidades no mercado de trabalho, no aperfeiçoamento cultural e na vida pública – devem ser consideradas, contabilizadas e valoradas, para fins de aplicação do princípio da proporcionalidade, no cálculo dos alimentos, uma vez que são indispensáveis à satisfação das necessidades, bem-estar e desenvolvimento integral (físico, mental, moral, espiritual e social) da criança. Inteligência dos artigos 1.º e 3º, caput, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) c/c artigo 3.2 da Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas. 6. O princípio da parentalidade responsável (artigo 226, § 7.º, da Constituição Federal) – concretizado por meio do pagamento de alimentos fixados em montante proporcional aos esforços da mulher, com a realização de trabalhos domésticos e diários na educação da criança – é um instrumento de desconstrução da neutralidade epistêmica e superação histórica de diferenças de gêneros, de identificação de estereótipos presentes na cultura que comprometem a imparcialidade jurídica, de promoção da equidade do dever de cuidado de pai e mãe no âmbito familiar, além de ser um meio de promoção de direitos humanos e de justiça social [...] (TJPR, 2023).

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por sua vez, incluiu junto ao Informativo n. 138, de 15 de abril de 2024, dando destaque a decisão de primeiro grau da Comarca do Extremo Oeste que se valeu do Protocolo para calcular o valor da pensão, discorrendo que o trabalho doméstico não remunerado de cuidado diário dos filhos deve ser considerado e valorado na aplicação do princípio da proporcionalidade para fixação dos alimentos. Invocou, também, o princípio

da paternidade responsável previsto na Constituição Federal (TJSC, 2024).

Desta decisão, merecem destaque também os termos utilizados pelo julgador:

Em termos específicos, apenas a genitora ficará com o encargo de exercer efetivamente a maternagem ao zelar pela alimentação de seus filhos, pela limpeza e manutenção da casa, pelos vestuários e demais pertences dos infantes, devendo ainda assegurar-lhes o transporte às atividades necessárias, às consultas médicas etc. Tais atividades são indispensáveis ao bem-estar e desenvolvimento integral das crianças e certamente exigem disponibilidade de tempo e dedicação maior daquele que exerce a guarda fática. Trata-se de esforço e trabalho que não podem ser ignorados, mas devem, isso sim, ser devidamente sopesados para o cálculo da obrigação alimentícia do genitor, como forma de concretização do princípio da parentalidade responsável. É inquestionável que a ausência do indivíduo corresponsável pela criação dos filhos gera uma sobrecarga àquele que o faz sozinho, retirando deste último – que, na maioria das vezes, é a mulher –, oportunidades no mercado de trabalho, no aperfeiçoamento cultural, na vida pública e até mesmo nos momentos de lazer. A propósito, em atenção a essa realidade, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero”, o qual deve ser aplicado ao Direito da Família e das Sucessões [...] Ainda, impende destacar que “o princípio da parentalidade responsável (artigo 226, § 7.º, da Constituição Federal) – concretizado por meio do pagamento de alimentos fixados em montante proporcional aos esforços da mulher, com a realização de trabalhos domésticos e diários na educação da criança – é um instrumento de desconstrução da neutralidade epistêmica e superação histórica de diferenças de gêneros, de identificação de estereótipos presentes na cultura que comprometem a imparcialidade jurídica, de promoção da equidade do dever de cuidado de pai e mãe no âmbito familiar, além de ser um meio de promoção de direitos humanos e de justiça social (TJSC, 2024).

Buscando mais resultados por meio do Banco de Sentenças e Decisões com

aplicação do Protocolo disponibilizado pelo CNJ, foram encontrados sete registros de processos cujos assuntos continham a temática de alimentos, sendo quatro do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, os demais, dos Tribunais de Alagoas, Paraná (diverso do acima transcrito) e Rio de Janeiro. Destes, foi possível verificar nas ementas que seis julgados de fato tratavam sobre valoração dos alimentos (CNJ, 2024b).

A maioria era favorável ao equilíbrio dos alimentos pensando no trabalho dependido a mais por um dos genitores. Para tanto, foi possível também verificar que estes tipos de decisões ainda não são a regra.

Em um dos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, na 1.<sup>a</sup> Vara Cível da Comarca de Leme, foi possível verificar que, em uma ação revisional movida pelo genitor para reduzir os alimentos, mesmo com a mãe solicitando a aplicação do Protocolo e informando ser a única responsável pelos cuidados da filha, não estando no mercado de trabalho por esse motivo, o julgador decidiu que, por ser a filha uma adolescente de 13 anos de idade, já não demandava a mesma atenção que justificaria a mãe não possuir um emprego. Por isso, os alimentos foram reduzidos para quase a metade do valor anteriormente acordado entre os pais (CNJ, 2024b).

Os julgadores precisam estar livres de seus próprios preconceitos e construções sociais para exercer um julgamento justo e democrático, e é para isso que o instrumento foi concebido. Segundo Pereira (2024), o Protocolo representa avanço para aqueles que enfrentam persistentes microagressões estruturais devido ao patriarcado, sexismo, visão centrada nos homens e normatividade cis-heterossexual, formas de violência

historicamente ignoradas ou silenciadas e socialmente aceitas.

Embora a Constituição Federal indique que todos são iguais perante a lei, a “verdade incontestável é que todos não são iguais, nem perante a lei, e muito menos perante a sociedade” (Pereira, 2024, p. 29). Isso se reflete claramente na aceitação pelos magistrados de despesas com babás, compra de leites industrializados ou transporte escolar como necessidades dos filhos, mas na não consideração do tempo despendido pelas mães quando realizam as mesmas tarefas: cuidado por tempo integral, amamentação ou levar os filhos em todos os locais necessários.

Se não fosse pela dedicação exclusiva das mães, seria necessário incluir no rol de necessidades do filho despesas com serviços domésticos como preparar refeições, dar banho, ajudar nas tarefas escolares, que poderiam ser facilmente realizadas por terceiros, como uma babá, por exemplo. No entanto, como essas tarefas são realizadas em maioria pelas mulheres, acabam sendo invisibilizadas, subvalorizadas e não remuneradas, ou seja, assumidas sem um reembolso justo por parte do pai.

É fundamental reconhecer que as responsabilidades parentais e domésticas devem ser compartilhadas de maneira equitativa entre os pais, independentemente do gênero. A divisão igualitária dessas tarefas não apenas promove um ambiente familiar mais justo e harmonioso, mas também contribui para o desenvolvimento saudável e equilibrado das crianças.

A afirmação de que o trabalho doméstico e de cuidados é invisível não implica que não deva ser considerado como essencial para o bem-estar de crianças e adolescentes, já que essas atividades desempenham papel crucial na promoção da saúde, educação e bem-

estar da família como um todo, as quais muitas vezes são distribuídas de maneira desigual, com as mulheres assumindo uma carga significativa (CESIT/IE, 2017).

Além disso, as tarefas de cuidado e os serviços domésticos não devem ser automaticamente atribuídos exclusivamente às mulheres em razão de seu gênero. Os atos de cuidado realizados pelas mães não devem ser vistos como expressões de amor incondicional ou devoção total esperadas delas, pois essas atividades diárias e responsabilidades domésticas são compartilhadas e devem ser responsabilidade de ambos os pais.

Guimarães afirma que “em um contexto heteronormativo, as mulheres são sempre vistas como as cuidadoras do lar, dos filhos e da administração da vida familiar, restritas ao ambiente doméstico” (Guimarães, 2024, p. 136). No entanto, historicamente, as mulheres conquistaram espaço no mercado de trabalho e contribuem financeiramente para o sustento de seus filhos. De outro norte, não houve evolução equivalente por parte dos homens em relação ao trabalho doméstico.

A valorização do trabalho doméstico das mães não só sustenta as famílias diariamente, mas também é essencial para o desenvolvimento completo de crianças e adolescentes. O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça destaca essa importância ao integrar essa perspectiva nos processos judiciais, reconhecendo as desigualdades estruturais enfrentadas pelas mulheres. Trata-se de um instrumento norteador, que caminha junto com as mudanças sociais.

As decisões acima destacadas que levaram em conta este importante documento conseguiram com ele levar em consideração o impacto das responsabilidades domésticas e de

cuidado no cálculo dos alimentos, o que representa avanço para uma justiça mais equitativa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho doméstico e de cuidado predominantemente realizado por mulheres é frequentemente invisibilizado e subvalorizado pela sociedade, especialmente no contexto jurídico da determinação da pensão alimentícia para os filhos que ainda não atingiram a maioridade.

A partir da análise das fontes e das discussões apresentadas, fica claro que a implementação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, conforme estabelecido pela Resolução CNJ n. 492/2023, representa avanço significativo, embora ainda existam desafios e limitações que precisam ser abordados para garantir aplicação eficaz e justa.

A sua aplicação prática enfrenta obstáculos substanciais, incluindo a necessidade de formação contínua para os operadores do direito e a resistência à mudança dentro das estruturas jurídicas tradicionais. Por esse motivo, é necessário adotar medidas que visem à sensibilização e à educação de todos os envolvidos no sistema judicial, incluindo juízes, advogados e funcionários, para garantir uma compreensão profunda das questões de gênero e a aplicação consistente das novas diretrizes.

O protocolo busca integrar abordagem mais justa e equitativa nos processos judiciais, considerando não apenas as necessidades materiais, mas também as dimensões emocionais, culturais e de tempo dedicado pelas mães aos cuidados dos filhos.

Ao incorporar, sob a ótica de gênero, o trabalho invisível no trinômio possibilidade,

necessidade e proporcionalidade, o Protocolo pode auxiliar em novo paradigma na determinação dos alimentos devidos, onde o trabalho não remunerado das mulheres seja devidamente valorizado. Isso implica reconhecer que as mães não só sustentam financeiramente os filhos, mas também desempenham papel crucial na criação e no desenvolvimento das crianças, por meio de tarefas cotidianas essenciais que muitas vezes são ignoradas nas decisões judiciais.

Portanto, conclui-se que a aplicação efetiva do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero pode contribuir significativamente para a promoção da igualdade de gênero no âmbito jurídico, assegurando que o trabalho invisível das mulheres seja considerado no cálculo da pensão alimentícia. Essa mudança não apenas reconhece a contribuição vital das mães para o bem-estar dos filhos, mas também representa passo importante em direção a uma sociedade mais justa e inclusiva para todos os indivíduos.

Embora a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero seja avanço significativo, ela deve ser vista como parte de esforço mais amplo para transformar as estruturas sociais e jurídicas que sustentam a desigualdade de gênero, uma vez que a efetiva promoção da igualdade de gênero no âmbito jurídico exige não apenas a implementação de protocolos, mas também um compromisso contínuo com a mudança cultural e estrutural em todos os níveis da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Alimentos: os espinhos do processo. *In*: BASTOS, Eliane Ferreira; DIAS, Maria Berenice (Coord.). **A família além dos mitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. pp. 227-232.

ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. A constituição brasileira e os desafios para o combate à desigualdade de gênero. *In*: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (coords.). **A Constituição por elas**: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres. São Paulo: Universidade Nove de Julho, UNINOVE, 2021, p. 940-952. Disponível em: [https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro\\_a\\_constituicao.pdf](https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro_a_constituicao.pdf). Acesso em: 21 jul. 2024.

ASSEF, Tatiana Cunha Moschetta. **Direito civil**: direito de família e das sucessões. São Paulo: Harbra, 2004.

BARBOSA, Gabriela Jacinto. Um protocolo interseccional: a centralidade da perspectiva de gênero, classe e raça nas análises judiciais em Direito das Famílias. *In*: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (Orgs.). **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**: aplicações, conceitos e práticas. Florianópolis: Habitus, 2024, pp. 15-28.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. **Lei 5.478, de 25 de julho de 1968**. Dispõe sobre ação de alimentos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5478.htm). Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.402, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 21 jul. 2024.

CAMARGO, Maria Lucia Miranda de Souza; GONÇALVES, Roberta Campedelli Ambiel.

Direitos fundamentais e o avanço da mulher em relação ao princípio da igualdade. *In*: MARQUÊS, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (coords.). **A Constituição por elas**: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres. São Paulo: Universidade Nove de Julho, UNINOVE, 2021, p. 843-853. Disponível em: [https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro\\_a\\_constituicao.pdf](https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro_a_constituicao.pdf). Acesso em: 21 jul. 2024.

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E ECONOMIA DO TRABALHO (CESIT). **Cadernos de informação**: mulheres: mundo do trabalho e autonomia econômica: caderno 3: as mulheres e o mercado de trabalho. São Paulo: CESIT/IE, UNICAMP, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/imagens/arquivos/caderno-3-web.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

COMEL, Denise Damo. **Do poder familiar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Banco de sentenças e decisões com aplicação do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2024a. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br>. Acesso em: 23 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ; ENFAM, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2024.

DIAS, Maria Berenice. **Alimentos**: direito, ação, eficácia, execução. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

DIAS, Maria Berenice. Alimentos, sexo e afeto. *In*: CAHALI, Francisco José; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coords.). **Alimentos no Código Civil**: aspecto civil, constitucional, processual e penal. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 167-189.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 14. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021.

FERREIRA, Clarissa Sucupira; MARTINS, Lucia Helena de Souza. Aplicabilidade do protocolo com julgamento de gênero: a luta pela visibilidade da mulher, *In*: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (Orgs.). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**: aplicações, conceitos e práticas. Florianópolis: Habitus, 2024, p. 97-116.

GAUDIO, Marisa Chaves. A igualdade de gênero preconizada na constituição e a barreira invisível para ascensão das mulheres advogadas. *In*: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (coords.). **A Constituição por elas**: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres. São Paulo: Universidade Nove de Julho (UNINOVE), 2021, p. 1889-1896. Disponível em: [https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro\\_a\\_constituicao.pdf](https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro_a_constituicao.pdf). Acesso em: 21 jul. 2024.

GUIMARÃES, Hana Livio Generoso. O protocolo para julgamento com perspectiva de gênero e o direito das famílias: as teses jurídicas feministas incutidas nas diretrizes do protocolo. *In*: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (Orgs.). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**: aplicações, conceitos e práticas. Florianópolis: Habitus, 2024, p. 135-152.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Retratos, a revista do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 16, fev. 2019, p. 28. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediai-bge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediai-bge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf). Acesso em: 4 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Tabela 5936: divórcios concedidos em 1ª instância a casais com filhos menores de idade, e número de filhos menores de idade dos casais envolvidos, por número de filhos menores de idade, responsáveis pela guarda dos filhos e lugar da ação do processo. **SIDRA, Sistema IBGE de Recuperação Automática, Pesquisa Estatísticas do Registro Civil**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5936>. Acesso em: 2 set. 2023.

MACIEL, Renata Mota; MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; RODRIGUES, Patrícia

cia Pacheco; ALVES, Samira Rodrigues. A igualdade entre homens e mulheres. *In*: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (coords.). **A constituição por elas**: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres, Introdução, Seção V, São Paulo: Universidade Nove de Julho (UNINOVE), 2021. Disponível em: [https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro\\_a\\_constituicao.pdf](https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro_a_constituicao.pdf). Acesso em: 13 ago. 2023.

MADALENO, Rolf. **Direito de família**. 8. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MARÇAL, Katrine. **O lado invisível da economia**: uma visão feminista. 1. ed. São Paulo: Alaúde Editorial, 2017

MELO, Hildete Pereira de; SERRANO, Franklin. A mulher como objeto da teoria econômica. *In*: AGUIAR, Neuma (Coord.). **Gênero e Ciências Humanas**: desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997, pp. 137-159.

MOTA, Juliana Rosa Gonçalves. Uma leitura do direito constitucional à vida de meninas e mulheres a partir da perspectiva de gênero. *In*: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (coords.). **A constituição por elas**: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres, Capítulo 9, Seção V, São Paulo: Universidade Nove de Julho (UNINOVE), 2021, p. 859-867. Disponível em: [https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro\\_a\\_constituicao.pdf](https://docs.uninove.br/arte/email/img/2021/out/livro_a_constituicao.pdf).

NASCIMENTO, Antônia Camila de Oliveira. A influência da ideologia patriarcal na definição dos brinquedos infantis. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 37, p. 296-318, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/25399/18367>. Acesso em: 4 set. 2024.

PEREIRA, Gabriela Andréa. A instrumentalidade do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero num cenário racializado. *In*: ANTUNES, Ana Paula; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges (Orgs.). **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**: aplicações, conceitos e práticas. Florianópolis: Habitus, 2024, p. 29-44.

PEREIRA, Tania da Silva. Dos Alimentos: direito do nascituro e os alimentos no Estatuto da Criança e do Adolescente. *In*: CAHALI, Francisco José; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coords.). **Alimentos no Código Civil**: aspecto civil, constitucional, processual e penal. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 147-166.

PEREZ, Caroline Criado. **Mulheres invisíveis**: como os dados configuram o mundo feito para os homens. Lisboa: Relógio D'água, 2020.

ROSA, Conrado Paulino da; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito de Família na prática**. 3. ed., rev. ampl. e atual., São Paulo: Juspodvm, 2024.

SOIHET, Rachel. História, Mulheres, Gênero: contribuições para um debate. *In*: AGUIAR, Neuma (Coord.). **Gênero e Ciências Humanas**: desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997, pp. 95-136.

TRAGUETTO, Jéssica; BUSANELLO, Fernanda. O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero: de recomendação à resolução: contexto de criação e desafios na sua implementação. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA (ENAJUS), 2023, Brasília: **Anais [...]**. Brasília: IESB, 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-9/o-protocolo-de-julgamento-com-perspectiva-de-genero--de-recomendacao-a-resolucao-contexto-de-criacao-e-desafios-na-sua-implementacao.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. 12ª Câmara Cível. **Agravo de Instrumento 0013506-22.2023.8.16.0000**. DIREITO DAS FAMÍLIAS. direitos humanos. AÇÃO DE ALIMENTOS C/C REGULAMEN-TAÇÃO DE CONVIVÊNCIA. tutela provisória de urgência. [...]. Paraná: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2023. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000024121601/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0013506-22.2023.8.16.0000#>. Acesso em: 5 dez. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Decisão nº. 33, Processo: 5001163-30.2023.8.24.0017 (Sentença). Juíza: Andréia Cortez Guimarães Parreira. Origem: Dionísio Cerqueira. Data de Julgamento: 18/03/2024. Classe: Pro-

---

cedimento Comum Cível. **Informativo da Jurisprudência Catarinense**, Florianópolis, n. 138, 15 abr. 2024. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/>

[html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id11634126901917237851811002138&categoria=informativo](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id11634126901917237851811002138&categoria=informativo). Acesso em: 24 jul. 2024.

**Bárbara Aparecida Nunes Souza**

Mestranda em direito das crianças, família e sucessões, pela Universidade do Minho. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Família, Sucessões, Criança e Adolescente e a Constituição Federal da FMP/RS.

**Gláucia Borges**

Mestra em direito, pela UNESC; especialista em direito de família e sucessões, pela UNIDOMBOSCO. Advogada cível e professora. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Família, Sucessões, Criança e Adolescente e a Constituição Federal da Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS.



---

## ARTIGOS CONVIDADOS

### RELIGIÃO E DIREITOS DE GRUPOS MINORITÁRIOS: O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

#### RELIGION AND MINORITY GROUP RIGHTS – THE ROLE OF THE SUPREME FEDERAL COURT

*Deborah Duprat*

**Resumo:** Este artigo busca compreender o avanço da fé religiosa na esfera pública e seu impacto na configuração das noções que lhe são correlatas – laicidade, religião e liberdade religiosa – bem como o papel do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Apesar dos avanços da secularização e dos processos democráticos, a fé e a vida pública continuam entrelaçadas, especialmente no âmbito político. Por meio da análise de processos julgados pela Corte posteriores à Constituição de 1988, é possível concluir que as entidades federais não estão isentas do retrocesso da construção da laicidade no Brasil.

**Palavras-chave:** Laicidade. Liberdade religiosa. Direitos fundamentais.

**Abstract:** This paper analyzes the advancement of religious faith in the public sphere and its impact on shaping related notions – secularism, religion, and religious freedom – as well as the role the Supreme Federal Court (STF) on the subject. Despite advances in secularization and democratic processes, faith and public life remain intertwined, especially in the political sphere. Through the analysis of cases judged by the Court after the 1988 Constitution, it is possible to conclude that federal entities are not exempt from the setback in the construction of secularism in Brazil.

**Keywords:** Secularism. Religious freedom. Fundamental rights.

## 1 INTRODUÇÃO

Há indício forte de secularização quando a fé religiosa não joga um papel vital na esfera pública (Eagleton, 2016, p. 11). Um olhar rápido sobre o fenômeno na contemporaneidade, no Brasil e no mundo, revela momento surpreendente de expansão do

domínio religioso sobre os assuntos centrais da vida coletiva.

Por ocasião da IV Conferência Mundial da Mulher, em 1994, o Vaticano se opôs formalmente ao termo gênero, inaugurando uma vasta literatura de repúdio à expressão (Corrêa; Parker, 2021, p. 9). A chamada ideologia de gênero constou

pela primeira vez de um documento oficial da Igreja Católica em 1998, intitulado *La ideologia de género, sus peligros y alcances*, assinado pelo Mons. Oscar Alzamora Revoredo, em um informe da Comissão da Mulher da Conferência Episcopal Peruana, mas a sua circulação para fora desse círculo restrito ocorreu na segunda década do século XXI (Teixeira; Biroli, 2022).

Pesquisas realizadas no site da Câmara dos Deputados, com o preenchimento do campo “assunto” com a palavra-chave “ideologia de gênero”, abrangendo o período 2012-2018, identificaram 44 proposições, assinadas por 140 parlamentares, dentre os quais 34 são declaradamente católicos e 68, declaradamente evangélicos. Sete parlamentares se identificaram apenas como cristãos, além de um mórmon e um maçom (Teixeira; Biroli, 2022). O primeiro achado é um Projeto de Decreto Legislativo (PDC) de 2012, que se volta contra o reconhecimento, pelo STF, em 2011, da união civil entre pessoas do mesmo sexo, no julgamento da ADI 4277. O contexto das demais proposições é o de reação a políticas públicas educacionais orientadas à promoção da igualdade de gênero e da diversidade sexual.

Almeida (2017), analisando a votação de admissibilidade do processo de impeachment de Dilma Roussef em 17 de abril de 2016, observa que a expressão “pedaladas fiscais”, que constou formalmente da acusação, foi citada apenas oito vezes entre os 367 deputados que votaram a favor do impeachment, ao passo que a referência a “Deus” foi feita 43 vezes, e à “família”, 117 vezes. Em seu voto, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, declarou apenas “Deus tenha misericórdia desta nação”. A frase, segundo o antropólogo, ressoa o versículo “Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”, que tem servido de justificativa para a crescente presença de evangélicos na política desde as eleições

de 1986. Para a maior parte deles, “o deus da Bíblia será o senhor da nação quando os evangélicos, os homens de deus, ocuparem cada vez mais posições de poder no Estado” (Almeida; Toniol, 2018, p. 173).

No Supremo Tribunal Federal (STF), a ADPF 442, em que se discute o direito ao aborto até a 12ª semana de gestação, contabilizou o maior número de entidades de cunho ostensivamente religioso que postularam ingresso na condição de *amicus curiae*: União dos Juristas Católicos de São Paulo (UJUCASP); Associação Nacional dos Juristas Evangélicos (ANAJURE); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Católicas pelo Direito de Decidir; União dos Juristas Católicos do Rio de Janeiro (UJUCARJ); Confederação Israelita do Brasil; Convenção Batista Brasileira; Convenção Geral da Assembleia de Deus; Federação Espírita Brasileira; Instituto de Estudo das Religião; Instituto Brasileiro de Direito e Religião (IBDR); Frente Evangélica pela Legalização do Aborto (FEPLA); Casa Pró-Vida Mãe Imaculada; Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política (FENASP); Associação Instituto Santo Atanásio de Fé e Cultura; Associação Pró-Evangélicos do Brasil e Exterior (APEBE).

Em várias outras ações do controle concentrado de constitucionalidade naquela Corte, organizações religiosas, ainda que em número mais reduzido, ingressaram nos feitos para defender posições relacionadas à fé. A título meramente ilustrativo, ADPF 54 (aborto em caso de anencefalia); ADPF 989 (precariedade generalizada das condições de acesso ao aborto legal); ADI 3.510 (pesquisa com células-tronco embrionárias); ADI 4.277 (união homoafetiva); ADPF 291 (dispositivo do Código Penal Militar que prevê o crime de pederastia); ADI 7.426 (Resolução 7/2023, do Conselho Federal de Psicologia, sobre o caráter laico da prática da Psicologia); ADI 4.439 (ensino religioso de caráter confessional nas

escolas públicas do ensino fundamental); ADI 7.019 (lei do estado de Rondônia que proibiu a inserção de linguagem neutra na grade curricular e no material didático das instituições de ensino públicas e privadas); ADPFs 457, 460, 462, 467, 526 (leis municipais que proíbem a utilização de termos como “ideologia de gênero”, “gênero” ou “orientação sexual” nas instituições das redes locais de ensino).

Questões religiosas também atravessam a matéria penal, fora do âmbito específico dos crimes de racismo religioso, previstos na Lei 7.716/1989.

Um caso recorrente é o do aborto, crime previsto nos arts. 124, 125 e 126 do Código Penal. O primeiro julgamento sobre o tema – e único até o momento – foi na ADPF 54, que tinha por objeto a interrupção de gravidez em caso de feto anencéfalo.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, diante da mora do Congresso Nacional em implementar os mandamentos constitucionais de criminalização de práticas discriminatórias de homofobia e transfobia, tais condutas deveriam ser provisoriamente enquadradas como crime de racismo, com ressalva sobre a livre pregação daquilo que se encontra nos códigos sagrados.

No Recurso Extraordinário 494.601, a Corte se viu às voltas com lei ambiental e o abate ritualístico de animais em cultos de religiões de matriz africana, com o debate fortemente concentrado na hipótese de a lei estadual ter criado causa de exclusão de licitude em matéria penal.

Portanto, ao lado da expansão do mundo religioso na vida pública, observam-se repercussões significativas no regime de direitos e liberdades inscritos na Constituição de 1988 e em inúmeros tratados e convenções internacionais de direitos humanos. O presente artigo tem o propósito

de analisar se a separação entre Igreja e Estado, que é a base de princípio da laicidade, ainda dá conta dos desafios que a contemporaneidade apresenta, bem como o papel que vem sendo desempenhando pelo Supremo Tribunal Federal diante do fenômeno.

O texto a seguir estrutura-se nos seguintes eixos: laicidade, religião e liberdade religiosa e o Supremo Tribunal Federal em face dessas questões.

## 2 A LAICIDADE NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Muitos autores, desde Nietzsche, passando por todos os filósofos do Iluminismo, veem no nascimento do universo democrático o efeito de uma ruptura com a religião. “Morte de Deus”, “desencantamento do mundo” (Weber, Gauchet), fim do “teológico-político” (Carl Schmitt), “secularização”, “laicidade” são expressões que, mesmo com algumas ambiguidades, simbolizam hoje as múltiplas interpretações de uma mesma realidade: o aparecimento de um universo laico onde a existência de Deus não estrutura o espaço político (Ferry, 1996). Segundo Jonathan Israel, não foi “a ciência [...] nem as descobertas geográficas, nem mesmo a filosofia como tal, e sim a formidável dificuldade de reconciliar o velho e o novo, em termos teológicos, e, finalmente, pela década de 1740, o aparente colapso de todas as tentativas de forjar uma nova síntese geral de teologia, filosofia, política e ciência que desestabilizou os valores e crenças religiosas, provocando a crise absolutamente inédita da fé que impulsionou a secularização do Ocidente Moderno” (Israel, 2006).

Duas ideias encontram-se associadas no pensamento laico: a promoção dos “direitos do homem”, com as noções correlatas de liberdade e autonomia (Kant, 2020), e a luta pela ciência e pela técnica (Hottois, 1996, 45). Voltaire (1964), por exemplo,

acreditava ser necessário evitar que opiniões e crenças dirigissem a sociedade civil. O equilíbrio material desta deveria ser encontrado numa administração pública saudável, que se orientasse por estudos objetivos sobre as suas necessidades e os recursos disponíveis.

Isso não significou que a religião, suas práticas e sua institucionalidade, tivesse sido suprimida. Ela passa a ser um assunto pessoal, relativo à esfera privada, ao mesmo tempo em que se opera a separação institucional entre Estado e igrejas.

A primeira proclamação moderna da liberdade religiosa encontra-se na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que em seu artigo 10 previu que “ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, contando que a manifestação delas não perturbe a ordem pública estabelecida pela Lei”. A seguir, a Constituição dos Estados Unidos, em sua primeira emenda de 25 de setembro de 1789, vai conter duas disposições distintas relativas à religião: a cláusula de estabelecimento, que proíbe ao Estado a adoção de uma religião oficial, e a cláusula de livre exercício. Os textos internacionais mais contemporâneos dispõem que a religião, tal como se dá no âmbito da consciência e do pensamento, pode ser livremente manifestada pelo ensino, pela prática e pelo culto em público ou em particular (art. 18 da Declaração Universal de Direitos Humanos, art. 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, art. 12 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Em 25 de novembro de 1981, a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 36/55, adotou a Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação baseadas na religião ou convicção, merecendo destaque as seguintes obrigações impostas aos Estados: garantir a liberdade de pensamento, de consciência e de reli-

gião; a segurança de que ninguém será objeto de coação por ter uma religião; a liberdade de manifestar a sua própria religião; a adoção de medidas eficazes para prevenir e eliminar toda discriminação por motivos religiosos ou de convicção; o direito a que as pessoas pratiquem o culto ou reuniões relativas à celebração dos ofícios religiosos, assim como a liberdade de ensinar, escrever, publicar e difundir publicações pertinentes em matéria religiosa; liberdade de observar os dias de descanso, celebrar as festividades e as cerimônias em conformidade com os preceitos de uma religião ou convicção.

Mantidas até então em seu domínio próprio como questões radicalmente pessoais, como profundas experiências particulares e subjetivas de um estado de fé, concepções de cunho religioso aparecem na atualidade a respeito de tudo, sempre e em toda parte. Geertz observa que as comunidades de fé se tornaram, em quase todo o mundo, eixos em torno dos quais gira a luta pelo poder:

Hoje em dia, a “luta religiosa” refere-se quase sempre a ocorrências bastante externas, a processos ao ar livre que acontecem em praça pública – choques em velas, audiências em tribunais superiores. Iugoslávia, Argélia, Índia e Irlanda. Políticas de imigração, problemas das minorias, currículos escolares, observância do sabá, xales para cobrir a cabeça a debates sobre o aborto. Tumultos, terrorismo, *fatwas*, Verdade Suprema (*Aum Shinri Kyo*), Kach, Waco, *Santoría* e a invasão do Templo Dourado. Monges politizados no Sri Lanka, mediadores políticos convertidos nos Estados Unidos, santos guerreiros no Afeganistão (Geertz, 2001, p. 51)

Jorge Rhenán Segura (1994), que foi membro do Comitê contra a Discriminação Racial das Nações Unidas e da Subcomissão de Discriminações e Proteções às Minorias, chama atenção para o retorno do “sagrado” como um fenômeno praticamente universal que começou a ganhar

fôlego após a queda do Muro de Berlim e o consequente fim da “guerra fria”. A seu ver, tal fenômeno está relacionado às religiões com movimentos de renovação carismáticos e a integristas radicais. O termo “fundamentalismo”, aponta em nota de pé de página, começou a ser utilizado com certa vagueza no período anterior à Primeira Guerra Mundial para designar certa ortodoxia cristã protestante caracterizada pela infalibilidade literal da Bíblia, o nascimento virginal de Cristo, sua expiação vicária, a ressurreição e a segunda vinda. O fundamentalista de hoje em dia, prossegue, é aquela pessoa que se apresenta como um “verdadeiro crente”, ou seja, alguém que professa a fé do credo, doutrina, norma ou ideologia sem nenhum tipo de reservas ou questionamento. A pessoa tem um compromisso com a fé de maneira absoluta, firme, inflexível e imutável, e seu sistema de crenças é um guia para todos os aspectos da vida. Para Segura, os movimentos de renascimento religioso se dão especialmente, muito embora não de maneira exclusiva, no chamado “Terceiro Mundo”, e estão marcados por profundos conflitos, intolerâncias e perseguições.

Obra coletiva intitulada *Estratégias de resistência para defender y reflexionar sobre la laicidad en América Latina* (2022) aponta para o fato de que igrejas e grupos religiosos vêm conquistando um protagonismo público inédito, valendo-se de alianças com a ala conservadora da região para mobilizar uma retórica baseada na reificação dos papéis de gênero, no fechamento de futuros para setores minoritários, na precarização da cidadania e no rechaço à existência de corpos, sexualidades e identidades não hegemônicas.

Judith Butler (2019) fala sobre o movimento contemporâneo de oposição à “ideologia de gênero”, ideia que emergiu nos anos noventa, quando o Pontifício Conselho para a Família alertou para a ame-

aça que a noção de gênero representava para a família e para a autoridade bíblica. A questão, lembra a autora, chegou a ser absolutamente relevante em eleições no Brasil, Costa Rica, Colômbia, França, Suíça, Alemanha e, mais recentemente, intensamente disputada na Hungria e nos Balcãs.

Em 1994, Gianni Vattimo e Jacques Derrida (2018), dois dos mais conhecidos filósofos contemporâneos, assumiram a tarefa de reunir em Capri, na Itália, um grupo de sete *sábios* da França, Itália, Espanha e Alemanha para discutir um fenômeno que eles chamaram de *retorno das religiões*. Além dos dois, estavam presentes Hans-Georg Gadamer, Maurizio Ferraris, Vincenzo Vitiello, Aldo Gargani e Eugenio Trías, todos de acordo em que a religião se tornara um assunto absolutamente importante na conjuntura vivida pela Europa de fim de século. Vattimo, em seu texto, observa que:

em nossas condições de existência (ocidente cristão, modernidade secularizada, estado de ânimo de final de século tenso devido aos prementes e inéditos riscos apocalípticos) a religião é experimentada como um retorno e o restabelecimento presente de algo que acreditávamos ter estado esquecido definitivamente, a reativação de um vestígio adormecido, a reabertura de uma ferida, a reaparição de algo que fora removido, a revelação de que o que pensávamos ter sido uma *Überwindung* (superação, aquisição de veracidade e consequente descarte) ainda é somente uma *Verwindung*, uma longa convalescença que tem de tornar a enfrentar o vestígio indelével de sua doença (Derrida; Vattimo, 2018).

Habermas também começa a pensar o problema da religião no contexto do desafio político dos fundamentalismos religiosos e dos conflitos étnicos da Europa dos anos 1990. O autor (Habermas, 2006) reconhece a importância histórica das doutrinas religiosas na genealogia de nossa ideia de razão e sustenta que os julgamentos morais e religiosos disputam com outros a formulação sobre o modo de ser no

mondo. A razão, para Habermas, não diz respeito a conteúdos ou a formatos de conhecimento, mas sim a formas de procedimento. É a razão comunicativa, dialógica, em que os falantes levantam pretensões de validade em relações às coisas existentes, aos vínculos interpessoais e às vivências. A religião, como parte do mundo vivido, há de ser analisada como componente da linguagem comum acionada nos contextos de interação. Desse modo, as certezas religiosas devem estar submetidas à exigência da capacidade de objetivação (ser vista de fora) e de relacionamento com outros pontos de vista.

A reemergência da religião na esfera pública, tanto no campo político como no campo filosófico, traz novos desafios para o tema da laicidade. O conceito baseado na separação institucional entre Estado e Igrejas, não obstante tenha significado historicamente avanço essencial para a consolidação de um Estado neutro em tema religioso, não dá mais conta da persistência, na esfera pública, de posturas confessionais discriminatórias e atentatórias a direitos. Tornou-se necessária uma visão substancial da laicidade, que tenha raízes na garantia das liberdades fundamentais e no repúdio às situações de discriminação, que submetem pessoas, vulneram seus direitos e lesam sua dignidade (Capdevielle, 2022). A laicidade estatal constitui um princípio imprescindível das democracias contemporâneas e uma condição para o estabelecimento e a defesa dos direitos humanos, na medida em que garante a todas as pessoas um espaço de soberania moral quanto a convicções fundamentais e a projeções de vida.

No Consenso de Montevideo (2013), adotado no âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) das Nações Unidas por 38 países, consta como um dos princípios orientadores a reafirmação de que “a laicidade do Estado é

também fundamental para garantir o exercício pleno dos direitos humanos, o aprofundamento da democracia e a eliminação da discriminação contra as pessoas”.

Acadêmicos de diferentes países e tradições jurídicas se reuniram com o propósito de encontrar o núcleo duro da laicidade, que fosse além das específicas legislações nacionais. O resultado está na Declaração Universal da Laicidade no Século XXI (2019), firmada por 250 intelectuais de 30 países diferentes. O seu artigo 4 define a laicidade:

como a harmonização, em diversas conjunturas sócio-históricas e geopolíticas, dos três princípios já indicados: respeito à liberdade de consciência e à sua prática individual e coletiva; autonomia do político e da sociedade civil frente às normas religiosas e filosóficas particulares; não discriminação direta ou indireta contra os seres humanos (UNAM, 2019).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Artavia Murillo y otros v. Costa Rica* (2012), aproximou laicidade e direitos humanos, ao projetar a ideia de que convicções morais particulares não podem servir de critério de interpretação desses direitos, bem como formulou a necessária separação entre normas civis e religiosas, quando mencionou que assemelhar o embrião a uma pessoa nascida constitui uma postura metafísica que não pode ser imposta a toda a população.

Mas a sua referência mais significativa sobre a laicidade do Estado encontra-se na Opinião Consultiva 24/17, que tratou de temas relativos aos direitos das pessoas LGBTI+. A Corte então assinalou que “em sociedades democráticas deve existir coexistência pacífica entre o secular e o religioso, razão por que o papel dos Estados e desta Corte é reconhecer a esfera na qual cada um destes habita, e em nenhum caso forçar um na esfera do outro” (Corte IDH, 2017, p. 223).

Roger Raupp Rios e outros defendem que a laicidade, no Brasil, é do tipo pluriconfessional, nos seguintes termos:

a) a laicidade pluriconfessional não é democracia das maiorias ou dos consensos religiosos, por não haver garantia de liberdade, igualdade, pluralismo e diversidade em sociedades políticas regidas por conteúdos religiosos; (b) a laicidade pluriconfessional não admite que atos estatais tenham como fundamento crenças religiosas, sob pena da anulação da liberdade religiosa de todos os submetidos, sejam ateus, agnósticos ou religiosos, acompanhada da opressão da maioria religiosa sobre todos os demais; (c) a laicidade pluriconfessional não se confunde com possibilidade nem abertura do sistema político à imposição da fé de determinado grupo, pois estariam violadas não só a igualdade de todos perante a lei, como também a dignidade humana, dado que os vencidos seriam objeto da deliberação alheia, por convicção inacessível à compreensão de quem não compartilhar da fé vencedora; (d) a laicidade pluriconfessional não é permissão para o fatiamento das políticas públicas entre as diversas denominações religiosas, mesmo que entre estas estejam presentes tal vontade e projeto; (e) a laicidade pluriconfessional não é regime de condomínio religioso do poder político estatal, nem de coabitação de determinações religiosas nos poderes públicos ou na Administração; (f) a laicidade pluriconfessional não significa a inserção, no conteúdo do princípio democrático, de qualquer dever de deferência a valores professados por comunidades religiosas majoritárias ou não, na medida em que os fundamentos da laicidade (liberdade religiosa, igualdade sem discriminação por motivo de crença religiosa, pluralismo social e diversidade) não dependem de fé religiosa, sendo perfeitamente observados em comunidades políticas onde eventualmente cidadãos ateus ou agnósticos sejam amplamente majoritários (Rios *et al.*; 2017, p. 164).

De fato, a laicidade pluriconfessional está em relação direta com o princípio da igualdade. Em uma sociedade plural, como a brasileira, em que convivem pessoas das mais variadas crenças e afiliações religiosas, bem como aquelas que não professam credo algum, a laicidade é

instrumento indispensável para possibilitar o tratamento de todas as pessoas com o mesmo respeito e consideração. Contrariamente, o endosso pelo Estado de qualquer posicionamento religioso acarreta injustificado tratamento desfavorecido em relação àqueles que não abraçam o credo privilegiado, que são levados a considerar-se como “cidadãos de segunda classe”. Como afirmou a Suprema Corte dos Estados Unidos, pela voz da Juíza Sandra Day O’Connor, qualquer comportamento do Estado que favoreça alguma religião “envia uma mensagem aos não-aderentes de que eles são *outsiders*, e não plenos membros da comunidade política, acompanhada de outra mensagem aos aderentes, de que eles são *insiders*, membros favorecidos da comunidade política” (Scotus, 1984).

Desse modo, a laicidade tem um conteúdo material que envolve dimensões da democracia e dos direitos fundamentais.

### 3 O CONCEITO DE RELIGIÃO E O ÂMBITO DA LIBERDADE RELIGIOSA

Segundo Nicolás Panotto (2022, p. 142-166), o confinamento do religioso à esfera privada subtraiu o tema de um debate público e democrático, convertendo noções próprias e particulares das religiões majoritárias em matrizes que respondem a definições essencialistas no campo da fé. Em outros termos, a conformação jurídica do religioso como um conceito unitário e situado no mesmo campo dos direitos fundamentais acabou por restringir o seu alcance às opções morais de pessoas ou comunidades específicas.

O fenômeno é particularmente severo nos países da América Latina, em que a religião cristã esteve no centro do projeto colonial. Até a atualidade, a visão cristã, na região, mantém o lugar de privilégio na abordagem da dimensão do sagrado, ou seja, a:

concepção metafísica e monoteísta do divino, a construção de um discurso teológico dogmático e sistemático como fundamento de suas crenças, a presença de um texto sagrado como ponto axiomático para o reconhecimento do sagrado e o estabelecimento de uma autoridade hierárquica (Panotto, 2022, p. 149).

Com isso, falta sensibilidade ao pluralismo religioso.

Lucy Vickers (2008, p. 13-14) observa que, apesar de haver várias religiões reconhecidas no mundo, a definição do termo “religião” gera inúmeras dificuldades. A crença em Deus, por exemplo, que poderia unir judaísmo, islamismo e cristianismo, é claramente insuficiente, uma vez que várias religiões, como o hinduísmo, são politeístas. Se se alterar para crença em Deus ou deuses, imediatamente vem contra o fato de que no budismo não há crença em deuses. As dificuldades avançam se se considerar que há religiões pouco conhecidas, pouco documentadas e pouco familiares para a população em geral. Outras questões se somam: é possível se falar em religião de um punhado de gente ou mesmo de uma única pessoa? O veganismo, pacifismo ou comunismo estão protegidos sob o mesmo dispositivo que fala em liberdade de religião e de crença?

Segundo a autora, a Corte e a Comissão Europeia de Direitos Humanos vêm deliberadamente escapando de uma definição do tema, como se percebe de suas decisões nos casos relativos a ateísmo (1988), druidismo (1998), Divine Light Zentrum (1981), cientologia (1976), movimento Hare Krishna (1994), pacifismo (1978) e veganismo (1993). E a razão é que tanto a Convenção Europeia de Direitos Humanos quanto as Regulações para a Igualdade no Emprego (Religião e Crença) não restringem a proteção apenas à religião. No caso da Convenção, a referência é a religião ou crença, e as regulações cobrem religião ou crença filosófica. Daí a desnecessidade de

se traçar uma exata linha divisória entre crenças religiosas e não-religiosas.

Choper (1982, p. 16) definiu religião como concernente a crenças que têm consequências extra temporais. Para Luc Vickers (2008, p. 16), essa definição pode ajudar a explicar por que aderentes religiosos eventualmente fazem escolhas que parecem totalmente irracionais para os não crentes: a decisão de recusar determinado tratamento médico que poderia salvar a vida não é irracional se compreendida como um meio de evitar o castigo eterno. A conceituação ainda provê uma razão para a proteção da religião: o fracasso em obedecer às regras religiosas tem, na visão da pessoa religiosa, consequências que vão além das coisas visíveis e passíveis de experiência no mundo.

Para Feofanov (1994) o que distingue basicamente a religião é o fato de ser uma manifestação não racional.

Luc Vickers (2008, p. 17-19) ainda analisa a possibilidade de definir religião por analogia às religiões que são reconhecidas, valendo-se de ideia desenvolvida por H L A Hart em *The Concept of Law*, segundo a qual a maioria dos termos tem uma “penumbra de incerteza” cercada de outros parâmetros de sentido que compartilham uma familiaridade de aparências. De acordo com essa abordagem, critérios que podem ser identificados como um sistema de crença religioso, a partir dos modelos bem estabelecidos das religiões majoritárias, seriam: a crença em Deus ou num ser supremo; visão compreensiva do mundo e dos propósitos humanos; a crença em vida após a morte; comunicação com Deus via adoração e reza; perspectiva particular de obrigações morais derivadas de um código moral ou de uma concepção da natureza de Deus; práticas envolvendo arrependimento e perdão dos pecados; sentimentos religiosos de temor, culpa e adoração; uso de textos sagrados; e orga-

nização para facilitar aspectos corporativos da prática religiosa e para promover crenças e práticas. O critério adicional seria o teste da crença: verificar se determinada crença que é sincera e significativa ocupa um lugar na vida de seu possuidor paralela àquela ocupada pela crença ortodoxa em Deus. As críticas a essa concepção são inúmeras. Primeiro, porque representa o perigo de se encorajar a visão de que determinadas religiões são superiores a outras. Segundo, porque o parâmetro adotado é evidentemente o cristianismo. Terceiro, porque o raciocínio por analogia é inerentemente opaco e vago.

Finalmente, Freud, em *Psicologia das Massas e Análise do Eu* (1921/2011), vai avaliar como se comporta o indivíduo ao se associar a um grupo. Ele tem em vista tanto grupos informais como grupos formais, destacando, quanto a esses últimos, a Igreja (tomando como exemplo típico a Igreja Católica) e o Exército. Apesar de diferentes que possam ser em alguns aspectos, “prevalece a mesma ilusão de que há um cabeça – na Igreja Católica, Cristo; num exército, o comandante-chefe – que ama todos os indivíduos do grupo com um amor igual [...] Todas as exigências feitas ao indivíduo derivam desse amor de Cristo” (Freud, 2011, p. 61). E o laço que une cada indivíduo a Cristo é também a causa do laço que o une aos demais membros da Igreja. Essa circunstância, para Freud, é a explicação do principal fenômeno da psicologia de grupo: a falta de liberdade do indivíduo num grupo, uma vez que está preso em duas direções por laços emocionais muito intensos. E um grupo religioso, por sua vez, caracteriza-se pelos impulsos cruéis e hostis com outras pessoas: “mesmo durante o reino de Cristo, aqueles que não pertencem à comunidade de crentes, que não o amam e a quem ele não ama”. E conclui: “fundamentalmente, na verdade, toda religião é, dessa mesma maneira,

uma religião de amor para todos aqueles a quem abrange, ao passo que a crueldade e a intolerância para com os que não lhes pertencem são naturais a todas as religiões” (Freud, 2011, p. 70).

Timothy Macklem (2000, p. 17-19), ao colocar a questão do porquê a religião é protegida, traz, em síntese, a tese básica de que opiniões religiosas são baseadas na fé, muito mais do que em razões, ou seja, visões religiosas não são passíveis de julgamentos racionais e, portanto, não podem ser alteradas mediante o recurso à razão. Não obstante sua natureza irracional, tais opiniões devem possuir um valor secular e gozar de proteção por meio de um sistema legal racional, na medida em que a fé ajuda a lidar com questões desconhecidas na vida e, com isso, ajuda a incrementar o bem-estar dos crentes. Esse valor, insista-se, não é dependente de a visão sobre o desconhecido ser correta ou tampouco se a religião na atualidade aumenta o bem-estar: a capacidade de acreditar no bem-estar é suficiente (Macklem, 2000, p. 58).

O Comentário Geral nº 22, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a propósito da interpretação do art. 18 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1993), estabelece que: (i) a liberdade religiosa é abrangente e engloba toda matéria, convicção pessoal e compromisso com a religião ou crença, tanto em manifestação individual como em comunidade com os outros, liberdade esta que, dado o seu caráter fundamental, não pode ser derogada sequer em tempo de emergência pública; (ii) o art. 18 protege as crenças teístas, não-teístas e ateias, bem como o direito de não professar qualquer religião ou crença, não estando limitado em sua aplicação às religiões tradicionais ou a religiões e crenças com características institucionais ou práticas análogas às das religiões tradicionais; (iii) o art. 18 dis-

tingue a liberdade de pensamento, consciência, religião ou crença da liberdade de manifestar religião ou crença. No primeiro caso, a proteção é incondicional; no segundo, a manifestação não pode equivaler à propaganda para a guerra ou à defesa de discurso de ódio nacional, racial ou religioso, que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência.

Tarunabh Khaitan e Jane Claderwood Norton (2019, p. 1125-1145), preocupados em fornecer critérios atentos à pluralidade de crenças religiosas – e mesmo de sua ausência (diversidade entre ateus e agnósticos, em si próprios e um em relação ao outro) – estabelecem a distinção entre dois interesses na matéria: um interesse na adesão religiosa e um interesse na adesão livre a um grupo religioso. No primeiro caso, trata-se do ponto de vista comprometido ou interno, que é o ponto de vista do adepto religioso. Um adepto se esforça para acreditar nos princípios de sua religião e tenta praticar o que ela exige dele. Assim, a adesão religiosa envolve um compromisso com alguma combinação de um conjunto de crenças e práticas, ou seja, há, no adepto, uma dimensão interna, que é a sua crença, e uma dimensão externa, que é o seu lado prático ou performativo. Já o segundo caso diz respeito ao ponto de vista não comprometido, em que se adota uma perspectiva externa ou pública. Nessa hipótese, o olhar não está nos adeptos de determinadas religiões, mas nos membros de certos grupos religiosos. Os autores iniciam afirmando que a participação em grupos pode afetar a forma como o poder e as vantagens – materiais, socioculturais, políticas – são distribuídos na sociedade. E o pertencimento a grupos religiosos, na maioria das sociedades, assim se apresenta, na medida em que tende a afetar o sucesso das vidas dos respectivos aderentes (pelo menos no sentido

secular), ainda que não seja um projeto destes.

Ambos os interesses, porque diferentes, têm caracterização normativa também diversa. O ponto de vista comprometido ou interno diz respeito à liberdade religiosa, e esta é valiosa porque protege a autonomia de cada qual a respeito da decisão em questões de adesão religiosa. Uma lógica baseada na autonomia determina que se leve a sério o ponto de vista comprometido do aderente, que não está sujeito a qualquer padrão público de razoabilidade ou moralidade. A autonomia de decisão individual em questões religiosas ficaria com pouco conteúdo se qualquer órgão ou pessoa externa pudesse determinar se um indivíduo escolheu livremente aderir a uma religião, o que é essa religião, o que implica a adesão a essa religião, ou quem é a autoridade para decidir sobre a adesão a essa religião.

O ponto de vista não comprometido diz respeito à proibição de discriminação religiosa, e a razão para proibir a discriminação religiosa deve ser encontrada na mesma razão para proibir a discriminação de forma mais geral. A principal função da proibição da discriminação é prevenir, reduzir ou eliminar quaisquer lacunas de vantagens substanciais, permanentes e generalizadas entre certos grupos (por exemplo, mulheres e homens, negros e brancos, pessoas com deficiência e pessoas sem barreiras de deficiência). Assim, embora o objeto da atenção imediata da lei contra a discriminação sejam os grupos, o compromisso final é com a liberdade e o bem-estar de todos os indivíduos. Segue-se que a preocupação geral da lei contra a discriminação é prevenir ou mitigar uma organização da sociedade semelhante a uma casta, em linhas religiosas, onde certos grupos religiosos acabam com um estatuto de classe superior ou inferior. A determinação da discrimi-

nação, nesse caso, é objetiva e exige que o requerente demonstre que sofreu algum efeito adverso decorrente de uma política aparentemente neutra que atingiu exclusivamente ou desproporcionalmente os membros do seu grupo.

#### 4 O STF E A QUESTÃO RELIGIOSA

O Supremo Tribunal Federal tem um repertório bem significativo de julgados envolvendo os temas laicidade, religião e liberdade religiosa.

Com a Constituição de 1988, a Corte foi chamada a decidir se a menção a Deus, constante de seu preâmbulo, era norma de reprodução obrigatória nas constituições estaduais. Na ocasião, o Ministro Sepúlveda Pertence fez uma observação bastante espirituosa: a “locução ‘sob a proteção de Deus’ não é norma jurídica, até porque não se teria a pretensão de criar obrigações para a divindade invocada. Ela é uma afirmação de fato jactanciosa e pretenciosa, talvez – de que a divindade estivesse preocupada com a Constituição do país” (STF, 2002).

Na ADI 3.510, sobre a constitucionalidade de pesquisas com células-tronco embrionárias, a questão religiosa foi tangenciada quando se discutiu a respeito do momento em que se inicia a vida e a eventual proteção jurídica a fetos e embriões. A Ministra Cármen Lúcia então observou:

Aqui, a Constituição é minha Bíblia, minha única religião. Juiz, no foro, cultua o Direito. Como diria Pontes de Miranda, assim é porque o Direito assim quer e determina. O Estado é laico, a sociedade é plural, a ciência é neutra e o direito imparcial (STF, 2010).

Foi no julgamento da ADPF nº 54/DF, cujo objeto era a interrupção de gestação de feto anencefálico, que o tema da laicidade veio para o centro do debate, na seguinte perspectiva, constante do voto do relator, Ministro Marco Aurélio:

A laicidade estatal, como bem observa Daniel Sarmiento, revela-se princípio que atua de modo dúplice: a um só tempo, salvaguarda as diversas confissões religiosas do risco de intervenção abusiva do Estado nas respectivas questões internas – por exemplo, valores e doutrinas professados, a maneira de cultuá-los, a organização institucional, os processos de tomada de decisões, a forma e o critério de seleção dos sacerdotes e membros – e protege o Estado de influências indevidas provenientes da seara religiosa, de modo a afastar a prejudicial confusão entre o poder secular e democrático – no qual estão investidas as autoridades públicas – e qualquer igreja ou culto, inclusive majoritário. [...]

Se, de um lado, a Constituição, ao consagrar a laicidade, impede que o Estado intervenha em assuntos religiosos, seja como árbitro, seja como censor, seja como defensor, de outro, a garantia do Estado laico obsta que dogmas da fé determinem o conteúdo dos atos estatais. Vale dizer: concepções religiosas, quer unânimes, quer majoritárias, quer minoritárias, não podem guiar as decisões estatais, devendo ficar circunscritas à esfera privada. A crença religiosa e espiritual – ou a ausência dela, o ateísmo – serve precipuamente para ditar a conduta e a vida privada do indivíduo que a possui ou não a possui. Paixões religiosas de toda ordem hão de ser colocadas à parte na condução do Estado (STF, 2012).

O Ministro Celso de Mello, no mesmo feito, fez questão de ressaltar que, num Estado laico, haverá sempre a demarcação de domínios próprios de atuação e de incidência do poder secular e do poder religioso, de tal modo que a escolha de uma fé religiosa seja questão de foro exclusivamente privada.

Mas essa concepção englobante de laicidade, aparentemente fora de contestação, começou a ser problematizada na ADI 4.439 (STF, 2017), proposta em face art. 33, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), com o objetivo de lhe conferir interpretação conforme à Constituição, de modo a estabelecer que o ensino religioso em escolas públicas só pode ser de natureza não-confessional, com proibição de

admissão de professores na qualidade de representantes das confissões religiosas. A ação também era dirigida contra o “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil” (STF, 2017), com o idêntico propósito de afirmar o caráter não confessional do ensino religioso. O centro da controvérsia era o § 1º do art. 210 da Constituição Federal, segundo o qual “o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental” (Brasil, 1988). A inicial sustentava que, diante do princípio da unidade da Constituição, o ensino religioso de natureza não-confessional era a única interpretação compatível com a laicidade estatal.

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator do feito, iniciou o seu voto fazendo constar que via o problema “como uma discussão fora de época entre iluminismo e pré-iluminismo”. E acrescentou:

Eu devo dizer que a simples presença do ensino religioso em escolas públicas já constitui uma exceção feita pela Constituição à laicidade do Estado. Por isso mesmo, a exceção não pode receber uma interpretação ampliada para permitir que o ensino religioso seja vinculado a uma específica religião. E, aqui, penso ser importante discutir brevemente qual é o conteúdo jurídico deste princípio vital para o debate, que é o princípio da laicidade. A laicidade pode ser repartida em três conteúdos diversos e importantes, dignos de nota aqui. O primeiro conteúdo do princípio da laicidade é a separação formal entre Igreja e Estado. E aqui há três problemas – na tese de que é possível o ensino religioso confessional – de identificação entre Estado e Igreja. O primeiro é o espaço público, que é a sala de aula, estaria sendo cedido para a pregação de uma religião específica. Em segundo lugar, o segundo momento da identificação proibida entre Estado e religião é o de permitir que professores sejam admitidos como representantes das religiões, porque, de novo, há uma identificação entre Estado e Igreja,

porque alguém admitido pelo Estado é um servidor público e um servidor público representa o Estado ou apresenta o Estado, como se prefira. E, em terceiro lugar, haveria o problema de o Estado remunerar este professor representante de uma confissão religiosa. Portanto, com todo o respeito por quem tenha convicção diferente, o ensino religioso confessional viola a laicidade, porque identifica Estado e Igreja, o que é vedado pela Constituição. A incompatibilidade, com todas as vênias parece-me patente. O segundo conteúdo da ideia de laicidade é a neutralidade estatal em matéria religiosa, e a neutralidade – como nós vimos no art. 19, inciso I, da Constituição – veda que o Estado favoreça, obstaculize ou subordine-se a qualquer religião. Vejam a impossibilidade da manutenção da neutralidade se o ensino religioso for confessional. De acordo com o novo mapa das religiões, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas com base em dados do IBGE, existem, no Brasil, 140 denominações religiosas identificadas. É materialmente impossível que a escola pública, respeitando a igualdade das religiões, ofereça condições para que 140 religiões diferentes e alternativas sejam ministradas dentro de sala de aula. Logo, algumas religiões terão que ser favorecidas, o que acontecerá, como dito da tribuna, será o favorecimento das religiões majoritárias.

[...]

Em terceiro lugar, a ideia de laicidade também envolve o respeito à liberdade religiosa e o respeito ao direito de não ter qualquer religião. Veja-se, então, onde está a contradição aqui: crianças e adolescentes, no ensino fundamental, estão em fase de desenvolvimento de sua personalidade e de sua autonomia, a recusa em assistir à aula de religião ministrada oficialmente obriga a criança – nós estamos falando de crianças de seis, sete, oito anos – a uma atitude que a torna diferente dos seus colegas, numa fase em que o temor da exclusão é máximo e o pertencimento ao grupo faz parte do imaginário da formação desta criança. Portanto, obrigar uma criança de seis anos a declarar-se diferente e a excluir-se da aula de religião confessional é impor a uma criança um ônus que ela não deve suportar, fere a liberdade religio-

sa dela e, no geral, fará com que ela silencie e participe da aula de religião confessional que não corresponde ao seu credo para não se colocar como diferente no grupo (STF, 2017).

Quanto a esse último ponto, o Ministro Barroso ainda ponderou que a garantia da liberdade religiosa, não obstante princípio autônomo positivado expressamente na Constituição de 1988 (art. 5º, VI e VIII), constitui conteúdo básico da laicidade. Por força desse princípio, o Estado tem a tarefa de proporcionar um ambiente institucional, social e jurídico que permita a tolerância e o respeito mútuo entre os adeptos de diferentes concepções religiosas e não religiosas, de modo a assegurar o pluralismo religioso. Nesse sentido, duas decisões importantes da Corte Europeia de Direitos Humanos: *Folgerø e Outros v. Noruega* (CEDH, 2007) e *Zengin v. Turquia* (CEDH, 2007). A Corte considerou violada a Convenção Europeia basicamente porque, a despeito de disciplinas terem sido apresentadas como de caráter não confessional, as aulas efetivamente ministradas não observavam os requisitos fundamentais da laicidade: neutralidade, objetividade e pluralismo.

Amparada mais fortemente na perspectiva do princípio da laicidade em sua dimensão da liberdade religiosa, foi inaugurada a divergência que acabou vencedora. Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, a Constituição brasileira, ao consagrar a inviolabilidade de crença e cultos religiosos, veicula duas acepções: (a) protege o indivíduo e as diversas confissões religiosas de quaisquer intervenções ou mandamentos estatais; (b) assegura a laicidade do Estado, prevendo total liberdade de atuação estatal em relação aos dogmas e princípios religiosos. E prossegue:

Não se pode, portanto, confundir Estado Confessional com um Estado laico que garanta o ensino religioso ministrado de acordo com os princí-

pios da confissão religiosa do aluno, independentemente de sua crença. O respeito ao binômio *Laicidade do Estado/Consagração da liberdade Religiosa*, na implantação do *ensino religioso de matrícula facultativa*, somente será atingido com o afastamento do *dirigismo estatal* na imposição prévia de conteúdo, que significaria *verdadeira censura à liberdade religiosa*, e com a observância do Poder Público, tanto da livre e voluntária opção do aluno ou de seus pais e responsáveis na indicação de determinada crença religiosa, quanto da autonomia e autossuficiência das organizações religiosas em oferecerem as disciplinas de acordo com a confissão religiosa do aluno, em igualdades de condições (itálico no original) (STF, 2017).

Na compreensão do Ministro Alexandre de Moraes, o respeito que o Estado deve ter com a liberdade religiosa o impede de definir o conteúdo do ensino religioso, muito menos “mutilar dogmas religiosos de várias crenças, bem como de unificar dogmas contraditórios sob o pretexto de criar uma pseudoneutralidade no *ensino religioso estatal*” (itálico no original) (STF, 2017). Já para o Ministro Edson Fachin, a separação entre Igreja e Estado não pode ensejar o isolamento daqueles que guardam uma fé à sua esfera privada. O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, após afirmar que diversos países adotam, no seu texto constitucional, alguma forma de ensino religioso em escolas públicas, entendeu que a neutralidade do Estado não significa que ele não deva garantir as condições necessárias à facilitação do exercício da liberdade religiosa e que o caráter opcional da disciplina é necessário justamente para conciliar diferentes visões de mundo.

Afora o ensino religioso, o STF tem reiteradamente proclamado que, num Estado laico, os espaços do secular e do sagrado não se confundem. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.478/RJ (STF, 2019), foi declarado inconstitucional dispositivo da Constituição

do Estado do Rio de Janeiro que tratava da designação de pastor evangélico para atuar nas corporações da Polícia Militar naquele estado. A ementa do acórdão é a seguinte:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 91, §12, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DESIGNAÇÃO DE PASTOR EVANGÉLICO PARA ATUAR NAS CORPORações MILITARES DAQUELE ESTADO. OFENSA À LIBERDADE DE RELIGIOSA. REGRA DA NEUTRALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A regra de neutralidade do Estado não se confunde com a imposição de uma visão secular, mas consubstancia o respeito e a igual consideração que o Estado deve assegurar a todos dentro de uma realidade multicultural. Precedentes. 2. O direito à liberdade de religião, como expectativa normativa de um princípio da laicidade, obsta que razões religiosas sejam utilizadas como fonte de justificação de práticas institucionais e exige de todos os cidadãos, os que professam crenças teístas, os não teístas e os ateístas, processos complementares de aprendizado a partir da diferença. 3. O direito dos militares à assistência religiosa exige que o Estado abstenha-se de qualquer predileção, sob pena de ofensa ao art. 19, I, da CRFB. Norma estadual que demonstra predileção por determinada orientação religiosa em detrimento daquelas inerentes aos demais grupos é incompatível com a regra constitucional de neutralidade e com o direito à liberdade de religião. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (STF, 2019).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.256/MS (STF, 2011), a Corte declarou inconstitucional lei que determinava a manutenção obrigatória de exemplares da Bíblia Sagrada nas unidades escolares da rede estadual de ensino e nos acervos das bibliotecas públicas daquela unidade da federação. O argumento central foi o de que o Estado tem de se manter neutro em face da pluralidade de crenças e orientações religiosas e não religiosas da

população brasileira. A mesma orientação foi adotada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.257/RO (STF, 2018) e n. 5.258/MS (STF, 2021), por conta de outras leis estaduais com conteúdo similar.

A respeito de liberdade religiosa, um tema que voltou a dividir a Corte foi o relativo ao proselitismo religioso. A questão já fora em alguma medida enunciada por ocasião do debate sobre o ensino religioso. O Ministro Gilmar Mendes afirmou naquela oportunidade que o ensino religioso, pelo seu caráter confessional, confere ao docente “a liberdade de defender sua visão de mundo e os valores da fé ensinada como necessários à formação das convicções íntimas do corpo discente” (STF, 2017), permitindo, assim, o proselitismo. Mas a matéria veio a compor o coração do debate na ADI 2.566 (STF, 2018), a propósito da Lei 9.612/1998, que proibia o proselitismo na radiodifusão comunitária. O relator, Ministro Alexandre de Moraes, considerou o proselitismo, ou seja, o discurso tendente à conversão a alguma doutrina, religião ou ideologia político-partidária, abuso de direito, exatamente por impedir a diversidade e a pluralidade de ideias que as rádios comunitárias devem veicular. Essa posição, no entanto, foi vencida, prevalecendo a tese de que a liberdade de religião e de crença, nos termos do art. 12 do Pacto de São José, implica “a liberdade de conservar sua religião ou crenças ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado” (STF, 2018). O Ministro Edson Fachin aduziu:

Quando do julgamento do RHC 134.682, de minha Relatoria, afirmei que “no que toca especificamente à liberdade de expressão religiosa, cumpre reconhecer, nas hipóteses de religiões que se alçam a universais, que o discurso proselitista é da

essência de seu integral exercício. De tal modo, a finalidade de alcançar o outro, mediante persuasão, configura comportamento intrínseco a religiões de tal natureza (STF, 2018).

Também constou de seu voto a referência ao caso *Kokkinakis v. Grécia* (CEDH, 1993), onde a Corte Europeia de Direitos Humanos afirmou que “a liberdade de manifestar a própria religião não é exercível apenas em comunhão com outros, ‘em público’ e dentro do círculo daqueles que partilham da mesma fé, mas também pode ser exercida ‘só’ e ‘em privado’; além disso, ela inclui em princípio o direito de tentar convencer o vizinho, por exemplo, por meio do ensinamento, restrição que se levada a efeito tornaria letra morta o direito de mudar de religião”.

A Ministra Rosa Weber, por sua vez, analisando os instrumentos internacionais sobre liberdade religiosa, entendeu que estes comportam como restrições legítimas ao discurso com característica proselitista apenas (i) vedação de seu direcionamento a grupos vulneráveis (como crianças em idade escolar); (ii) emprego de táticas coercitivas (uso de força, intimidação e ameaça) ou fraudulentas; e (iii) incitação à violência.

A Corte também vem decidindo, sobre liberdade religiosa, que a administração pública tem que, em alguma medida, fazer adaptações tendentes a contemplar crenças religiosas. No ARE 1.099.099 (STF, 2020), tratava-se de pedido de anulação de exoneração de servidor em estágio probatório, onde se alegava que a exoneração tinha por base apenas o fato de o recorrente “guardar sua consciência religiosa e não laborar às sextas-feiras em horário noturno, colocando-se à disposição em horários administrativos” (STF, 2020). O caso, julgado sob a sistemática da repercussão geral, gerou a seguinte tese:

Nos termos do art. 5º, VIII, da CRFB, é possível a Administração Pública, inclusi-

ve em estágio probatório, estabelecer critérios alternativos para o regular exercício dos deveres funcionais inerentes aos cargos públicos, em face de servidores que invocam escusa de consciência por motivos de crença religiosa, desde que presente a razoabilidade da alteração, não se caracterize o desvirtuamento no exercício de suas funções e não acarrete ônus desproporcional à Administração Pública, que deverá decidir de maneira fundamentada (STF, 2020).

Com conclusão bastante similar, o julgamento do RE 611.874 (STF, 2020), em que se permitiu a realização de etapa de concurso em horário diverso do determinado em edital por conta de crença religiosa do candidato. Também aqui afirmada a necessidade de a administração pública proceder a algumas acomodações que permitam o exercício da liberdade religiosa.

Nessas duas últimas hipóteses, foi adotado o conceito de adaptação razoável que está inscrito no artigo 2 da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência nos seguintes termos:

as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (Brasil, 2008).

No entanto, há acordo doutrinário e também na jurisprudência internacional de que o princípio da “adaptação razoável” tem a sua gênese na aprovação do *Equal Employment Opportunity Act* de 1972 (USA), cuja finalidade foi combater discriminação, especialmente religiosa, no mercado de trabalho.

No dia 25 de setembro de 2024, a Corte definiu que a liberdade religiosa de uma pessoa pode justificar o custeio de tratamento de saúde diferenciado pelo poder público. O caso envolvia pessoas Testemunhas de Jeová, adultas e capazes, e o

direito à recusa à transfusão de sangue (2024, REs 979.742 e 1.212.272).

Quanto à não-discriminação de segmentos religiosos, o Supremo Tribunal, no RE 494.601 (STF, 2019), assim deliberou, conforme ementa do acórdão:

[...]

2. A prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal são patrimônio cultural imaterial e constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas, particularmente das que vivenciam a liberdade religiosa a partir de práticas não institucionais. 3. A dimensão comunitária da liberdade religiosa é digna de proteção constitucional e não atenta contra o princípio da laicidade. 4. O sentido de laicidade empregado no texto constitucional destina-se a afastar a invocação de motivos religiosos no espaço público como justificativa para a imposição de obrigações. A validade de justificações públicas não é compatível com dogmas religiosos. 5. A proteção específica dos cultos de religiões de matriz africana é compatível com o princípio da igualdade, uma vez que sua estigmatização, fruto de um preconceito estrutural, está a merecer especial atenção do Estado. 6. Tese fixada: “É constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana”. 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento (STF, 2019).

A conclusão desse julgado, segundo o qual o racismo estrutural que envolve as religiões de matriz africana justifica a referência a elas específica, é bastante consequente quanto à liberdade religiosa sob o chamado ponto de vista não comprometido. A suposta neutralidade, correspondente em tese à ausência de menção a qualquer religião, significaria forte impacto no princípio da igualdade considerando a realidade concreta do país. Daí a Corte cumprir o fundamental papel de proteção a minorias religiosas e de enfrentar os estigmas que as cercam.

Por fim, há um importantíssimo papel do STF em conter o avanço da religião so-

bre direitos fundamentais, destacadamente de mulheres e de pessoas LGBTQIA+.

Na já referida ADPF 54, sobre o aborto em caso de anencefalia, um dos argumentos centrais foi a liberdade sexual e reprodutiva, a saúde, a dignidade, e a autodeterminação da mulher como direitos fundamentais. O Relator, Ministro Marco Aurélio, afirmou que Estado laico significa que:

as religiões não guiarão o tratamento estatal dispensado a outros direitos fundamentais, tais como o direito à autodeterminação, o direito à saúde física e mental, o direito à privacidade, o direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de orientação sexual e o direito à liberdade no campo da reprodução (STF, 2019).

E, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 (STF, 2019), em que se concluiu pela equiparação da homofobia e da transfobia ao racismo, havia um contexto de intensa reclamação sobre a possibilidade de que pastores, sacerdotes e líderes religiosos de todos os tipos pudessem vir a ser criminalizados pela transmissão de suas crenças, especialmente as contidas em livro sagrado. O relator, Ministro Celso de Mello, logo no início de seu voto fez constar que “determinados grupos políticos e sociais, inclusive confessionais, por profundo preconceito, vêm estimulando o desprezo, promovendo o repúdio e disseminando o ódio contra a comunidade LGBT”, buscando mesmo embaraçar e mesmo impedir o debate público em torno da homossexualidade e da transsexualidade. E prosseguiu ao final:

[...] acima da estupidez humana, acima da insensibilidade moral, acima das distorções ideológicas, acima das pulsões irracionais e acima da degradação torpe dos valores que estruturam a ordem democrática, deverão sempre preponderar os princípios que exaltam e reafirmam a superioridade ética dos direitos humanos, cuja integridade será preservada,

aqui e agora, em prol de todos os cidadãos e em respeito à orientação sexual e à identidade de gênero de cada pessoa que vive sob a égide dos postulados que informam o próprio conceito de República (STF, 2019).

A prevenção e repressão, no plano criminal, de práticas de caráter homofóbico e transfóbico, segundo a Corte, não interfere na liberdade religiosa, na medida em que não intervém nas celebrações litúrgicas nem cerceia a liberdade da palavra, “seja como instrumento de pregação da mensagem religiosa, seja, ainda, como forma de exercer o proselitismo em matéria confessional, quer em espaços públicos, quer em ambientes privados” (STF, 2019). Essa liberdade, contudo, não é absoluta, e eventuais abusos deverão estar sujeitos à apreciação do Poder Judiciário, mediante controle *a posteriori*. O relator, quanto a esse ponto, observou:

É que pronunciamentos de índole religiosa que extravasam os limites da livre manifestação de ideias, degradando-se ao nível primário do insulto, da ofensa e, sobretudo, do estímulo à intolerância e ao ódio público contra os integrantes da comunidade LGBT, por exemplo, não merecem a dignidade da proteção constitucional que assegura a liberdade de expressão do pensamento, que não pode compreender, em seu âmbito de tutela, manifestações revestidas de ilicitude penal (STF, 2019).

Em relação a tal aspecto, o voto faz referência ao julgamento proferido pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em 07/04/2023, no caso *Virginia v. Black et al* (Scotus, 2003), em que se concluiu não ser incompatível com a Primeira Emenda lei que pune como crime o ato de queimar uma cruz com a intenção de intimidar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse quadro permite afirmar que o Supremo Tribunal Federal não está alheio às grandes disputas da atualidade envolvendo questões religiosas.

Há, certamente, nesse conjunto de julgados, algumas ambiguidades. As mais notórias são as concernentes ao ensino religioso. Almeida e Ximenes dizem que essa decisão “evidencia talvez o maior retrocesso na construção da laicidade desde a Constituição de 1988” (Almeida; Ximenes, 2018). De fato, o art. 205 da Constituição traz como objetivo primeiro da educação o pleno desenvolvimento das pessoas e a sua capacitação para o exercício da cidadania. A seguir, enuncia também o propósito de as qualificar para o trabalho. Essa ordem de ideias não é fortuita. O pleno desenvolvimento da pessoa está diretamente relacionado à ampliação de sua capacidade de participar da vida coletiva. É nos encontros com a diversidade social e com as diferentes visões de mundo que a pessoa vai se conformando e desenvolvendo a sua personalidade. E essa é a noção mais intuitiva de democracia: a participação de todas as pessoas na arena pública e a disputa por concepções divergentes depende de um ambiente em que as ideias circulem livremente, sem recurso algum à violência. Como afirma Marcos Augusto Maliska:

a nossa democracia depende não apenas de uma universalização do acesso à Educação, mas também de uma Educação que crie as bases para uma sociedade democrática, que respeite a diversidade, que reproduza as opções da Constituição constantes de seu preâmbulo e de seus principais princípios (Maliska, 2009).

O ensino religioso, ainda que em caráter facultativo, é a conversão do espaço da experimentação e da experiência em doutrinação e dogmatismo.

O curioso é que a Corte não está desatenta a tal conformação do processo

educacional. Leis estaduais e municipais proibindo discussões sobre gênero e orientação sexual em sala de aula foram, todas elas, declaradas inconstitucionais porque, entre outras razões, são inibidoras do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, além de ofensivas ao princípio da igualdade e da não discriminação. Consta expressamente da ementa do acórdão proferido na ADPF 457 (STF, 2020) que a “Lei 1.516/2015 do Município de Novo Gama – GO, ao proibir a divulgação de material com referência a ideologia de gênero nas escolas municipais, não cumpre com o dever estatal de promover políticas de inclusão e de igualdade, contribuindo para a manutenção da discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero” (STF, 2020). De resto, seria muito pouco razoável que o Supremo, a essa altura e com o acúmulo de reflexão sobre laicidade e religião, não soubesse que a chamada “ideologia de gênero” é uma construção que nasce em seio católico e que as leis que veiculam a proibição da divulgação dessa “ideia” estão fortemente impregnadas de conteúdo religioso.

Enfim, no cômputo geral, vencem as ideias centrais de uma laicidade comprometida com direitos humanos e democracia, tal como concebida no Consenso de Montevideu: “respeito à liberdade de consciência e à sua prática individual e coletiva; autonomia do político e da sociedade civil frente às normas religiosas e filosóficas particulares; não discriminação direta ou indireta contra os seres humanos”.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ronaldo de. Os deuses do parlamento. **Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, Especial, jun. 2017, p. 71-79. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/353804985/Os-Deuses-Do-Parlamento-Ronaldo-de-Almeida>. Acesso em: 7 nov. 2024.
- ALMEIDA, Ronaldo de; TONIOL, Rodrigo. **Conservadorismos, fascismos e fundamentalismos: análises conjunturais**. Campinas, SP: Unicamp, 2018.
- ALMEIDA, Eloísa Machado; XIMENES, Salomão Barros. Constituição e interpretação na delimitação jurídica da laicidade. In: DÁVILA-LEVY, Claudia Masini; CUNHA, Luiz Antônio. (Org). **Embates em torno do Estado Laico**. São Paulo: SBPC, 2018, p. 53-82. Disponível em <http://portal.sbpnet.org.br/livro/estadolaico.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 nov. 2024.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 7 nov. 2024.
- BRASIL. **Decreto Legislativo n. 186, de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9612.htm). Acesso em: 7 nov. 2024.
- BRASIL. **Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm). Acesso em: 7 nov. 2024.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 7 nov. 2024.
- BRASIL. **Lei n. 9.612, de 19 de fevereiro de 1998**. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov>

[br/ccivil\\_03/leis/l9612.htm](https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_7050-75). Acesso em: 7 nov. 2024.

BUTLER, Judith. Anti-Gender Ideology and Mahmood's Critique of the Secular Age. **Journal of the American Academy of Religion**, v. 87, Issue 4, Dec. 2019, p. 955-967. Disponível em: <https://academic.oup.com/jaar/article-abstract/87/4/955/5632019>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CAPDEVIELLE, Pauline. Hacia un principio interamericano de laicidad: acercamientos conceptuales y prácticos. In: CONTRE-REAS, María Ximena Dávila; GONZÁLIES, Nina Chaparro (Org.). **Estrategias de resistencia para defender y reflexionar sobre la laicidad en América Latina**. Bogotá: Dejusticia, 2022.

CHOPER, Jesse. Defining Religion in the First Amendment. **Univ of Illinois Law Review**, 1982, p. 579-613. Disponível em: [https://www.law.berkeley.edu/library/ir/faculty/?id=5503#tab\\_publications](https://www.law.berkeley.edu/library/ir/faculty/?id=5503#tab_publications). Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Angelini v Sweden**: 10 EHRR 123. Poland: ECHR, 1986. Disponível em: <https://www.lawpluralism.unimib.it/api/print?template=template&id=388&lang=en>. Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Arrowsmith v UK**: 19 D&R 68. [S.l.]: ECHR, 1978. Disponível em [https://www.stradalex.eu/en/se\\_src\\_publ\\_jur\\_eur\\_cedh/document/echr\\_7050-75](https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_7050-75). Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Chapel v UK**: 10 EHRR 510. [S.l.]: ECHR, 1988. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-481>. Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **ISKCON v UK**: D&R 90. [S.l.]: ECHR, 1994. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-2550>. Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Pendragon v UK**: EHRR CK 179. [S.l.]: ECHR, 1998. Disponível em: [https://www.stradalex.eu/en/se\\_src\\_publ\\_jur\\_eur\\_cedh/document/echr\\_31416-96](https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_31416-96). Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Swuani Omkaramamda and the Divine light Zentrum v Switzerland**: 25 D&R 105. [S.l.]: ECHR, 1981. Disponível em [https://www.stradalex.eu/en/se\\_src\\_publ\\_jur\\_eur\\_cedh/document/echr\\_8118-77](https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_8118-77). Acesso em: 7 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **X and the Church of Scientology v Sweden**: 16 D&R 68. [S.l.]: ECHR, 1976. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-73995>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard. **Prefácio a Políticas antigênero na América Latina**: resumos dos estudos de casos nacionais. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinas de Aids ABIA, 2021.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (CEDH). **H v UK**: 16 EHRR CD 44. [S.l.]: ECHR, 1993. Disponível em <https://international.vlex.com/vid/case-of-h-v-870631076>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (CEDH). **Folgerø and others v. Norway**. Processo nº 15472/02, julgado em 29/06/2007. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81356>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (CEDH). **Hasan and Eylem Zengin v. Turkey**. Processo n. 1448/04, julgado em 09/10/2007. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-82580>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (CEDH). **Kokkinakis v. Greence**. Processo nº 14307/88. Julgado em 25/05/1993. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) v. Costa Rica**: sentença de 28 de novembro de 2012. Disponível em [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec\\_257\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_257_por.pdf). Acesso em: 7 nov. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Opinião Consultiva 24/17**. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_por.pdf). Acesso em: 7 nov. 2024.

DERRIDA, Jacques; VATTIMO, Gianni. **A religião**: o Seminário de Capri. São Paulo: Estação Liberdade, 2018.

EAGLETON, Terry. **A morte de Deus na cultura**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

FEOFANOV, Dmitry N. Defining religion: an immodest proposal. **Hofstra Law Review**, v. 23:309, 1994. Disponível em: [https://www.hofstralawreview.org/wp-content/uploads/2014/05/14\\_23HofstraL-Rev3091994-1995.pdf](https://www.hofstralawreview.org/wp-content/uploads/2014/05/14_23HofstraL-Rev3091994-1995.pdf). Acesso em: 7 nov. 2024.

FERRY, Luc. **L'homme-Dieu ou le Sens de la vie**. Paris: Grasset, 1996.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu, e outros textos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

GEERTZ, Clifford. O beliscão do destino: a religião como experiência, sentido, identidade e poder. In: GEERTZ, Clifford. **Nova luz sobre a antropologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HABERMAS, Jürgen. Religion and the public sphere. **European Journal of Philosophy**, v. V, n. 14, 2006.

HOTTOIS, Gilbert. **Entre symbols et technosciences, un itinéraire philosophique**. Paris, Champ Vallon: Presses universitaires de France, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS (UNAM). Declaración Universal de la Laicidad en el Siglo XXI. In: ORTIZ MAGALLÓN, Rosario (Comp.). **Estado Laico, condición de ciudadanía para las mujeres**. Cidade do México: Grupo Parlamentario del PRD, 2019. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/28733>. Acesso em: 7 nov. 2024.

ISRAEL, Jonathan I. **Enlightenment Contested**: Philosophy, Modernity, and the Emancipation of Man 1670-1752. Oxford: Oxford University Press, 2006.

KANT, Emmanuel. *Qu'est-ce que les Lumières?* Paris: Flammarion, 2020.

KHAITAN, Tarunabh. NORTON, Jane Claderwood. The right to freedom of religion and the right against religious discrimination: Theoretical distinctions. **International Journal of Constitutional Law**, v. 17, Issue 4, October 2019, p. 1125-1145. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/17/4/1125/5710828>.

Acesso em: 7 nov. 2024.

MACKLEM, Timothy. Faith as a Secular Value. **Mc Gill Law Journal**, v. 45, 2000. Disponível em: <https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/pdf/8806748-Macklem.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2024.

MALISKA, Marco Augusto. Maliska, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos Sociais**: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 792-793.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU); CEPAL. **Consenso de Montevidéu sobre população e desenvolvimento**. ONU, 2013. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/21884-consenso-montevidéu-populacao-desenvolvimento>. Acesso em: 7 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. **Comentário Geral nº 22, aprovado no 48º período de sessões**. ONU, 1993. Disponível em <https://www.direitoereligiao.org/recursos/documentos/comentario-geral-22>. Acesso em: 7 nov. 2024.

PANOTTO, Nicolás. Libertad religiosa en clave de derecho: hacia una política agnóstica, pluralista y democrática de la laicidad. In: DÁVILA, María Ximena; CHAPARRO, Nina. Estrategias de resistência para defender y reflexionar sobre la laicidad en América Latina. **Dejusticia. Law, Justice and Society Study Center**, 2022, p. 142-67. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/jj.16192335?turn\\_away=true](https://www.jstor.org/stable/jj.16192335?turn_away=true). Acesso em: 7 nov. 2024.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da; RESADORI, Alice Hertzog; VIDOR, Daniel Martins. Laicidad e Conselho Federal de Psicologia: Dinâmica Institucional e Profissional em Perspectiva Jurídica. **Psicol. Ciênc. Prof.**, 37 (1), p. 159-175, jan.-mar. 2017.

SEGURA, Jorge Rhenán. La Libertad Religiosa en el Sistema de Naciones Unidas. *Revista IIDH*, San José, 19 Enero-Junio 1994, p. 113-140. Disponível em <https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/541>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS (SCOTUS). **Lynch v. Donnelly**, 465, U.S., 668 (1984). Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/465/668/>. Acesso em 07/11/2024.

SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS (SCOTUS). **Virginia v. Black et al**, 538, U.S 343 (2003). Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/538/343/>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 2.076**. Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 15/08/2002. Brasília: STF, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 3.510**. Pleno, Relator Ministro Ayres Britto, julgamento em 28/05/2010. Brasília: STF, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 4.439**. Pleno, Relator Ministro Roberto Barroso, Redator do acórdão Ministro Alexandre de Moraes, julgamento em 27/09/2017. Brasília: STF, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 3.478**. Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, julgamento em 20/12/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 5.256**. Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 16/08/2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 5.257**. Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 20/09/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 5.258**. Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 13/04/2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 2.566**. Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Redator do acórdão Ministro Edson Fachin, julgamento em 16/05/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF n. 54**. Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento em 12/04/2012. Brasília: STF, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARE n. 1.099.099**. Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, julgamento em 26/11/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE n. 611.874**. Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, Redator do acórdão Ministro Edson Fachin, julgamento em 26/11/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE n. 979.742**. Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgamento em 25/09/2024. Brasília: STF, 2024. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/testemunhas-de-jeova-tem-direito-de-recusar-procedimento-que-envolva-transfusao-de-sangue-decide-stf/> (acórdão ainda não publicado). Acesso em: 7 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE n. 1.212.272**. Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 25/09/2024. Brasília: STF, 2024. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/testemunhas-de-jeova-tem-direito-de-recusar-procedimento-que-envolva-transfusao-de-sangue-decide-stf/> (acórdão ainda não publicado). Acesso em: 7 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE n. 494.601**. Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão Ministro Edson Fachin, julgamento em 28/03/2019. Brasília: STF, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADO n. 26**. Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 13/06/2019. Brasília: STF, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF n. 457**. Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgamento em 27/04/2020. Brasília: STF, 2020.

TEIXEIRA, Raniery Parra e BIROLI, Flavia. *Contra o gênero: a “ideologia de gênero” na Câmara dos Deputados Brasileira*. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 38, 2022, p. 1-40, 248884.

VICKERS, Lucy. **Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace**. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2008.

VOLTAIRE. **Lettres philosophiques**. Paris: Garnier, 1964.

---

**Deborah Duprat**

Advogada e Subprocuradora-Geral da República aposentada.

---

## ARTIGOS CONVIDADOS

### VULNERABILIDADES AMBIENTAIS E SOCIAIS: A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PERANTE UMA ÉTICA CLIMÁTICA

#### ENVIRONMENTAL AND SOCIAL VULNERABILITIES: THE ROLE OF THE JUDICIARY IN RESPONDING TO CLIMATE ETHICS

*Daniela Pereira Madeira  
Wilfredo Enrique Pires Pacheco*

**Resumo:** O presente artigo aborda a relação das vulnerabilidades socioambientais, especificamente às relacionadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas, e o Poder Judiciário como instituição de prestação jurisdicional dependente da atuação interinstitucional para a promoção da Justiça em observância à inércia da jurisdição. Ao mesmo tempo em que é essencial para a promoção da Justiça e para a realização das políticas públicas judiciárias por meio do poder normativo do Conselho Nacional de Justiça e das políticas de acesso à Justiça dos tribunais brasileiros, deve atuar de forma conjunta e articulada em observância ao princípio da inércia da jurisdição. Destaca a importância de identificar as ações judiciais relacionadas aos danos climáticos e de conceituar como tal as ações judiciais ambientais que tenham como fundamento o clima, classificando-as por meio do assunto processual específico para fins de estudo, conscientização e utilização do sistema de Justiça em favor da proteção do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Vulnerabilidade. Socioambiental. Meio ambiente. Mudanças climáticas.

**Abstract:** The paper addresses the relationship between socio-environmental vulnerabilities, specifically those related to the environment and climate change, and the Judiciary as an institution of judicial service that relies on interinstitutional cooperation to promote justice, in adherence to the principle of judicial inertia. While the Judiciary is essential for the promotion of justice and the implementation of judicial public policies through the normative power of the National Council of Justice and the policies of access to justice in Brazilian courts, it must act in a coordinated and collaborative manner, respecting the principle of judicial inertia. The article highlights the importance of identifying legal actions related to climate damage and classifying environmental lawsuits based on climate-related grounds. Such classification is essential for the purpose of study, awareness, and the use of the justice system in favor of environmental protection.

**Keywords:** Vulnerability. Socio-environmental. Environment. Climate change.

## 1 INTRODUÇÃO

Os alertas relacionados à urgência climática têm sido cada vez mais evidenciados e percebidos na realidade dos povos e agrupamentos humanos. Essa tendência de repensar e exigir medidas estatais aptas a mitigar os efeitos das mudanças climáticas também tem repercutido no Poder Judiciário, uma vez que esse órgão é constitucionalmente responsável, quando instado, por apreciar toda ameaça ou lesão a direito, o que engloba, portanto, os litígios climáticos.

No âmbito brasileiro, também verificou-se recentemente a necessidade de repensar as relações que os agrupamentos humanos possuem com a natureza e com a exploração de seus recursos naturais, considerando as recentes tragédias que afligiram o país nos tempos recentes. Desde os desastres que atingiram a bacia do rio Doce em Minas Gerais em 2015 (Losekann, 2018) até às recentes enchentes decorrentes do pico histórico do nível do rio Guaíba no Rio Grande do Sul em 2024, percebe-se uma sucessão de desastres ambientais que afetam a população dessas localidades.

Por sua vez, o Poder Judiciário tem a essencial missão de apreciar toda e qualquer ameaça ou lesão a direito quando assim for instado. Essa situação enseja reflexão constante e planejamento da melhor forma de fornecer uma resposta estatal adequada e eficiente para o manejo dessas situações. Ao tempo em que o Poder Judiciário tem o poder-dever de exercer a jurisdição, está limitado por sua inerente inércia da jurisdição (Greco, 2002), dependendo de outros agentes do sistema de Justiça para promover o impulso processual.

Essa situação demanda esforço articulado de todos os agentes de Justiça e conscientização geral a respeito da impor-

tância dessa temática e das possibilidades que podem surgir de uma resposta estatal à vulnerabilidade climática. Os incêndios, as tempestades, as inundações costeiras, as secas, os incêndios florestais e outros eventos climáticos disruptivos estão cada vez mais presentes, o que acarreta grandes perdas financeiras e perturbações sociais e políticas associadas aos desastres. Esses eventos geram repercussão tanto na esfera pública, exigindo políticas públicas de tratamento das calamidades, quanto esfera na privada, contratual e econômica, devido à sujeição do patrimônio e à mudança nos equilíbrios contratuais.

O conceito de vulnerabilidade pressupõe uma condição de suscetibilidade a efeitos prejudiciais à saúde ou à integridade física, e isso afeta principalmente os estratos sociais mais vulneráveis economicamente ou aqueles que enfrentam a carência de infraestrutura básica. É um fenômeno advindo da modernidade tardia, que impõe repensar a forma de enfrentar o perigo nas diferentes escalas e considerar todos os campos da vida social, risco e incerteza (Marandola Jr., 2006). Por ser complexo, exige abordagem sistêmica em sua multidimensionalidade social.

O diálogo interdisciplinar é a alternativa para a reflexão sobre suas dimensões. Esse conceito é de sobremaneira importante considerando o seu amplo uso no âmbito do terceiro relatório especial Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), intitulado *Mudanças climáticas 2001: impactos, adaptação e vulnerabilidade* (IPCC, 2001).

O referido relatório técnico realizou um estudo detalhado das vulnerabilidades das populações humanas diante das futuras mudanças climáticas, explorando hipóteses que abrangem o aumento do nível do mar e as mudanças na frequência e intensidade dos extremos climáticos, como inundações, secas, ondas de calor e

tempestades de vento, levando em consideração os impactos potenciais sobre os recursos hídricos, a agricultura e a segurança alimentar, a saúde humana, os assentamentos costeiros e outros tipos de assentamentos e atividades econômicas.

Entre outras conclusões, o relatório ainda estima as respostas potenciais dos ambientes naturais e da vida selvagem que os habitam às futuras mudanças climáticas, identifica ambientes em risco particular e avalia formas de adaptação às mudanças climáticas que possuam o potencial de reduzir efeitos adversos ou de melhorar os efeitos benéficos.

E por fim explicitamente aponta que há diferentes vulnerabilidades climáticas a depender do nível de desenvolvimento humano e social dos países do mundo, indicando mais lesividade às partes subdesenvolvidas quando em comparação com os países já desenvolvidos do mundo, explorando preocupantes implicações no desenvolvimento sustentável e levantando preocupações relacionadas à igualdade.

Na América Latina, as principais preocupações envolvem as mudanças nos ecossistemas naturais, impactos na cadeia de produção agrícola, no aumento do nível dos oceanos, na disponibilidade de recursos hídricos e na saúde humana. Considerando esse contexto de emergência climática e um contexto global em que os sistemas de Justiça estão cada vez mais sendo instados a prestar uma resposta perante a emergência climática, o presente artigo demonstrará formas de interpretação e de reconhecimento das vulnerabilidades climáticas à luz da ciência jurídica, com o objetivo de esclarecer e avançar na definição nominalista de seus principais conceitos. Pretende ainda lançar luz à possibilidade hermenêutica de se reconhecer um novo tipo de vulnerabilidade jurídica decorrente da vulnerabilidade climática.

## 2 ÉTICA CLIMÁTICA E JUSTIÇA AMBIENTAL

O Poder Judiciário, assim como já reconhece a vulnerabilidade de grupos específicos em outros ramos do saber jurídico, como no Direito do Consumidor e nas relações de trabalho, também deve levar em consideração, ao julgar demandas relacionadas à litigância climática, a necessidade de reconhecer um novo tipo de vulnerabilidade jurídica oriunda da maior sujeição de determinadas pessoas e comunidades humanas à emergência climática.

Há trabalhos científicos que já abordam essa problemática sob a égide de conceitos, como ética climática (Gardiner, 2010a) e justiça ambiental, que podem contribuir para a construção do conceito de ética climática.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992 declara como seu fundamento a “proteção das gerações atuais e futuras da humanidade” e estabelece como principal objetivo a prevenção de “interferência antropogênica perigosa” no sistema climático, anunciando que esse objetivo deve ser alcançado com vistas a proteger também os valores ecológicos, de subsistência e econômicos.

Conforme Gardiner (2010b), os princípios da convenção fazem menção à “equidade”, “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (art. 3.1), às “necessidades especiais” dos países em desenvolvimento (art. 3.2), ao “direito” ao desenvolvimento (art. 3.4) e à promoção de um sistema econômico internacional de apoio, aberto, sustentável e não discriminatório (art. 3.5), portanto consiste em uma expressa declaração de cunho ético e moral, ao enunciar princípios valorativos de reconhecimento de padrões mínimos de bem-estar social e de diferença entre os povos, assimilando conceitos de equalização das diferenças.

A *ética climática* (Hayward, 2012) pode ser definida como o ramo de conhecimento que examina os fundamentos morais e os princípios de justiça relacionados às mudanças climáticas e suas consequências, abrangendo questões de equidade intra e intergeracional, justiça ambiental e responsabilidade diferenciada entre nações.

Esse campo de estudo procura resolver dilemas morais complexos, como a distribuição justa dos custos e benefícios das ações climáticas, a proteção de populações vulneráveis contra desastres climáticos e a alocação de responsabilidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Tendo em vista essa disparidade econômico-regional e sua consequente vulnerabilidade, em 2001, as 194 partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) decidiram criar o Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (LDCF) (HUQ, 2004) – um dos únicos mecanismos dessa natureza dedicado a ajudar os países a se adaptarem às novas realidades climáticas. O LDCF, juntamente com o Fundo Especial para a Mudança do Clima (SCCF), tem o mandato de servir ao Acordo de Paris. Ambos os fundos são geridos pelo Fundo Global para o Meio Ambiente.

No âmbito da hermenêutica jurídica, a ética climática pode ser instrumental na interpretação e na aplicação do direito para a resolução de casos concretos que chegam ao Poder Judiciário. Ao interpretar normas ambientais ou decidir sobre litígios que envolvem questões climáticas, os intérpretes podem ainda fazer a vinculação conceitual com o princípio da precaução, que sugere a adoção de medidas preventivas diante de riscos de danos graves ou irreversíveis, mesmo na ausência de certeza científica plena.

Esse princípio está alinhado com a ideia de justiça intergeracional, que busca garantir que as gerações futuras tenham acesso a um ambiente seguro e saudável. Além disso, a consideração da *justiça ambiental* pode levar à adoção de decisões que priorizem a proteção das populações mais vulneráveis, frequentemente as mais afetadas por eventos climáticos extremos, como secas, inundações e ondas de calor.

A hermenêutica jurídica também pode incorporar a noção de *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, reconhecendo que os países desenvolvidos, por terem historicamente contribuído mais para a emissão de gases de efeito estufa, têm uma responsabilidade maior em mitigar os efeitos das mudanças climáticas e ajudar financeiramente os países em desenvolvimento a lidar com esses desafios (Gardiner, 2010a).

Esse também foi o exposto pensamento de Al Gore quando declarou, em 2006, que as mudanças climáticas “não são tanto um problema político quanto o é uma questão ética”, destacando a necessidade de que os países mais desenvolvidos economicamente assumam responsabilidade por essas demandas. Estudos apontam também que é um problema de difícil mensuração, solução e articulação, posto que envolve nações independentes e controvérsias de natureza científica, econômica, legal e de relações internacionais.

Não obstante a ética do ponto de vista internacional, é possível interpretar também a ética da vulnerabilidade de pessoas e comunidades que sejam mais suscetíveis aos efeitos climáticos. Há iniciativas inclusive que buscam apurar tais vulnerabilidades com base em critérios objetivos, como o índice de vulnerabilidade climática, que algumas cidades e municípios brasileiros têm adotado.

A exemplo, a Prefeitura de Fortaleza divulgou publicação relativa ao índice de

vulnerabilidade às mudanças climáticas e plano de adaptação para a cidade de Fortaleza, (Prefeitura de Fortaleza, 2024), utilizando em sua metodologia as variáveis elencadas no 5º Relatório de Avaliação (AR5) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas do IPCC.

Há também um estudo da Fiocruz (2024) que criou índice de vulnerabilidade municipal cujo cálculo leva em consideração componentes de saúde, ambiente e sociais, como números de casos de doenças infecciosas influenciadas pelo clima, renda e acesso da população a trabalho e habitação, além das características de cobertura vegetal e da fauna de cada um dos 92 municípios do estado de Rio de Janeiro.

Tais estudos apontam que há explícita vulnerabilidade regional e econômica a depender das populações, infraestrutura, nível de renda e de escolaridade dos habitantes.

Em 2017, também foi lançado o Índice de Vulnerabilidade aos Desastres Naturais relacionados às Secas no Contexto das Mudanças do Clima – IVDNS (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, WWF-BRASIL, 2017), elaborado pela WWF-Brasil, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração, com vistas a contribuir para o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), cuja discussão começou em 2013 e culminou no lançamento do PNA em 2016.

Com base nesses indicadores, percebe-se que há assimetria entre as comunidades humanas no que toca aos reflexos sofridos em decorrência dos efeitos climáticos. Os indicadores servem como termômetro e como diretrizes para priorização das comunidades potencialmente suscetíveis a esses danos.

Considerando todos esses fatores, a ética e a justiça climática devem ser pontos de atenção na promoção de políticas públicas judiciárias, seja de forma interpre-

tativa, seja no momento da liquidação de eventual dano ambiental ou de recuperação ambiental. A recuperação deve abranger não só o meio ambiente natural mas também considerar os efeitos deletérios causados às populações humanas.

Em resumo, a aplicação da ética climática na ciência jurídica permite uma abordagem interpretativa que não apenas observa as normas legais em sentido estrito, mas considera os princípios éticos e de equidade, oferecendo uma base sólida para decisões judiciais que promovam a sustentabilidade, a equidade e a justiça climática.

### 3 DIREITO DOS DESASTRES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Um dos grandes desafios do Poder Judiciário é repensar como estudar os conceitos de vulnerabilidade de forma a promover uma Justiça Ambiental equânime e considerar as limitações fáticas de recursos e de orçamentos públicos. A literatura jurídica internacional já enuncia um novo ramo da ciência jurídica denominado Direito dos Desastres. Defende-se a existência desse direito à luz da análise de tratados e instrumentos normativos de *soft law* no plano internacional bem como por normativos de direito doméstico (Freitas, 2014).

Há um Banco de Dados Internacional sobre Desastres (EM-DAT), que documenta os perigos e desastres à vida humana desde 1988 com base na compilação de cerca de 26 mil desastres. Conforme o banco de dados disponibilizado em acesso público, o Brasil possui cerca de 260 desastres registrados nessa plataforma internacional, o que representa um número bastante reduzido e discrepante em relação aos levantamentos quantitativos locais.

**Figura 1:** Número de desastres por ano no Brasil registrados no Banco de Dados Internacional sobre Desastres (EM-DAT)



Fonte: EM-DAT – The international disaster database.

Por seu turno, o Centro Nacional de Desastres Naturais (Cemaden), unidade de pesquisa vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), registrou 1.161 eventos de desastres, sendo 716 associados a eventos hidrológicos, como transbordamento de rios, e 445 de origem geológica, como deslizamentos de terra. O número supera os registros de 2022 e 2020. O centro emitiu ainda um total de 3.425 alertas para os municípios monitorados ao longo de 2023, sendo 1.813 alertas hidrológicos e 1.612 alertas geohidrológicos, o que consistiu no terceiro maior quantitativo de emissão de alertas de desastres desde a criação do Centro em 2011 (Cemaden, 2024).

Em âmbito global, o mesmo instituto aponta que registrou um total de 399 desastres relacionados a perigos naturais. Esses eventos resultaram em 86.473 fatalidades e afetaram 93,1 milhões de pessoas. As perdas econômicas totalizaram US\$ 202,7 bilhões (duzentos e dois bilhões e setecentos milhões de dólares). O terremoto de 2023 na Turquia e na República Árabe da Síria foi o evento mais catastrófico do ano em termos de mortalidade e

danos econômicos, com 56.683 mortes registradas e prejuízos no valor de US\$ 42,9 bilhões (quarenta e dois bilhões e novecentos milhões de dólares).

Esse terremoto afetou cerca de 18 milhões de pessoas, nos dois países, tornando-se o segundo evento mais significativo em termos de indivíduos afetados. O primeiro foi a seca na Indonésia, entre junho e setembro de 2023, que afetou 18,8 milhões de pessoas. No entanto, a emergência climática também influenciou as ondas de calor que atingiram o continente europeu, cujos dados ainda não foram suficientemente apurados para fins de divulgação (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2024). Esse cenário foi marcado pela transição do fenômeno climático La Niña para o El Niño, o que causou mudanças nos padrões climáticos.

No caso do Brasil, apontam como marco legal de um Direito dos Desastres a Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012), e os demais marcos legais, como o Decreto Federal n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, que tratava do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), sobre o reco-

nhocimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e a Lei Federal n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispôs sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Carvalho, 2013).

Tais marcos normativos demonstram a preocupação prospectiva, e não mais reativa, com os fenômenos climáticos e desastres que afligem a população humana. O direito dos desastres pode desempenhar um papel crucial na promoção da justiça climática ao fornecer um arcabouço normativo especializado para tratar das desigualdades exacerbadas pelas mudanças climáticas, fornecendo uma justa retribuição reparadora às partes afetadas. Ao regulamentar respostas e responsabilidades em eventos extremos, pode assegurar que as obrigações de mitigação e adaptação sejam distribuídas de acordo com os princípios de equidade e justiça distributiva.

Além disso, o desenvolvimento de normas internacionais e nacionais dentro do direito dos desastres pode fortalecer os mecanismos de proteção e compensação para comunidades afetadas. Essas normas podem incluir medidas de adaptação resiliente e reparações para danos climáticos, o que reforça a justiça procedimental, garantindo que as vozes de grupos marginalizados sejam ouvidas e que suas necessidades específicas sejam levadas em consideração na formulação de políticas climáticas.

A integração entre o direito dos desastres e a justiça climática também pode ser vista na promoção de sistemas jurídicos internacionais que não sejam apenas sustentáveis, mas também não discriminatórios, conforme o art. 3.5 da UNFCCC.

Para tanto, aponta-se alguns pilares principiológicos para a criação de um direito dos desastres (Marques, 2016):

Prevenção: o tratamento dos desastres não deve se restringir a apenas uma política reativa, que se recompõe após os seus efeitos, mas merece também medidas de contenção profiláticas, impedindo que desdobramentos futuros ocorram. Seria um reflexo dos princípios da precaução no âmbito do Direito Ambiental;

1. Resposta: trata-se do efetivo gerenciamento do risco, com base em um ciclo que permite a compensação, a reconstrução e a mitigação em relação a um desastre. Não basta apenas prevenir e planejar, é necessário que haja uma resposta e um procedimento atual e efetivo de execução de mecanismos de governança em razão da ocorrência do evento;
2. Compensação: consiste em processo de decisão, subsidiado por elementos científicos, periciais e interdisciplinares para apurar a justa quantidade da reparação. Se dá tanto pela reparação dos danos quanto por programas assistenciais de apoio social;
3. Reconstrução: consiste na preocupação com o estabelecimento de estado de coisa aproximado com a situação primitiva atingida pelo desastre.

O Direito dos Desastres, portanto, pode proporcionar marcos normativos e interpretativos que considere as peculiaridades e vulnerabilidades humanas para uma resposta equânime, proporcional e apoiada em elementos científicos de apuração

do dano e de sua reparação. Para tanto, deve envolver todos os ramos do sistema de Justiça, os órgãos de fiscalização ambiental, as entidades do terceiro setor, a comunidade, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

#### **4 AS AÇÕES JUDICIAIS CLIMÁTICAS COMO INSTRUMENTO DE MITIGAÇÃO DAS VULNERABILIDADES**

A construção de informações sobre desastres é fundamental para evitar a discrepância quantitativa e sistêmica na resposta do Poder Judiciário a esses eventos. A ocorrência de danos ambientais gera uma situação econômica considerada um dos mais clássicos exemplos da teoria da tragédia dos comuns. Essas dinâmicas sociais que estão por trás de alguns problemas ecológicos foram bem explicadas por Garrett Hardin (1968) em um artigo famoso na revista *Science*, chamado *A tragédia dos comuns*.

Esse artigo, amplamente citado, conta a história de como a gestão de uma área de pasto de gado compartilhada por vários criadores se transforma em um desastre ecológico. Cada criador, percebendo que adicionar mais gado traz benefícios pessoais, aumenta seu rebanho. No entanto, ao fazer isso, todos acabam destruindo os recursos da pastagem sem dolo específico. A obra se tornou uma referência fundamental para entender economicamente muitos problemas ecológicos, tanto locais quanto globais.

Hardin, um biólogo evolucionista, explicou que a dinâmica econômica apresentada tende a favorecer financeiramente pessoas que exploram recursos compartilhados em detrimento daqueles que os usam de forma mais moderada. E isso também pode ser entendido na perspectiva intergeracional, entre gerações anterio-

res que exploraram o meio ambiente em detrimento das futuras gerações.

O autor também destacou que as tentativas voluntárias de criar regras para gerenciar esses recursos geralmente falham por receio à figura dos *free riders*, terceiros que não contribuem com a resolução do problema e tiram vantagem do bem-estar causado por eventual arranjo de uso controlado dos recursos naturais. Para resolver esse problema, Hardin sugeriu a “coerção mútua”, ou seja, um conjunto de regras obrigatórias, aceitas pela maioria das pessoas envolvidas.

E é nessa coerção mútua que se dá ensejo às ações judiciais climáticas, no âmbito do Poder Judiciário, como um dos instrumentos de busca desse equilíbrio e justa recomposição do uso indiscriminado dos recursos naturais. Porém, a conceituação de ação climática encontra dificuldades na perspectiva de que todo tipo de litígio ambiental pode, de forma reflexa ou incidental, ser considerado como relacionado às mudanças climáticas. Assim, estudos apontam a dificuldade de conceituação de litígios climáticos na literatura, divergindo nos seguintes pontos (Peel; Osofsky, 2020):

1. Devem ser incluídos apenas os casos que abordam explicitamente políticas ou ciência relacionadas às mudanças climáticas, ou é necessário ampliar o escopo para incluir casos cujos fundamentos jurídicos se baseiem em questões climáticas (por exemplo, ações que contestem a implementação de indústrias que emitam grande quantidade de gases de efeito estufa) ou com consequências para o enfrentamento das mudanças climáticas (por exemplo, litígios sobre os custos e compensações por eventos climáticos extremos ou desastres ambientais), mesmo que o litígio em si não es-

---

teja explicitamente formulado em termos de mudanças climáticas?

2. O foco deve ser restrito a decisões judiciais ou deve-se incluir outros tipos de processos de tomada de decisão, como os acordos extrajudiciais?
3. Devem ser incluídos apenas os casos com foco regulatório pró-ambiental ou também aqueles promovidos pela indústria, que contestam medidas regulatórias climáticas?

Para ilustrar a importância de uma precisa ou ao menos razoável delimitação da temática de ação judicial climática, destaca-se que as tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário preveem, entre os seus assuntos dentro da categoria Direito Ambiental, o assunto Mudanças Climáticas, cuja inclusão se deu de forma relativamente recente em decorrência da Resolução CNJ n. 433, de 27 de outubro de 2021, que instituiu a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente.

No parágrafo 4º de seu art. 3º, previu-se que “será criado nas Tabelas Processuais

Unificadas, no assunto sobre direito ambiental, o subassunto litigância climática”. O glossário do referido assunto dispõe que este deve ser marcado em ações que suscitem questões materiais m base em normas ou em fatos relacionados à mitigação das mudanças climáticas, à adaptação às mudanças climáticas ou à ciência das mudanças climáticas.

As ações são normalmente identificadas com palavras-chaves como “mudanças climáticas”, “aquecimento global”, “gases de efeito estufa” e “elevação do nível dos oceanos” (Unep; Global Climate Litigation Report, 2020) e considerando o disposto na referida resolução.

Em consulta aos dados do Sirenejud (CNJ, 2024), um painel interativo nacional de dados ambiental que oferece um panorama abrangente de informações ambientais por meio de um recorte temático ambiental dos dados de processos judiciais da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), é possível verificar a média de utilização desses assuntos nos processos judiciais em âmbito nacional.

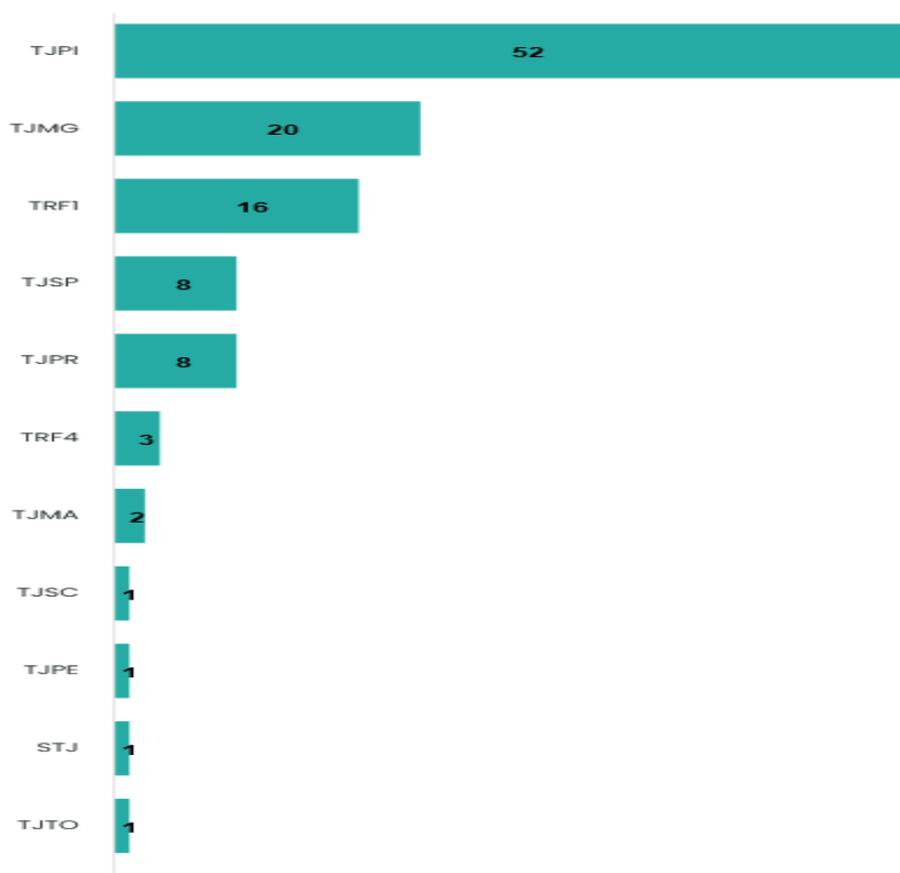
**Figura 2** – Casos novos por mês de processos com o assunto “Mudanças Climáticas” de 2020 a 2024



Fonte: Sirenejud.

Filtrando-se os processos judiciais de 2020 a 2024 pelo assunto “Mudanças climáticas”, observa-se que foram propostos 115 processos no período, dos quais 56 foram julgados e 32 já se encontram baixados, ou seja, arquivados definitivamente após o julgamento e/ou remessa para outro grau ou tribunal. Desse total, ainda restam 88 processos pendentes. Outro dado interessante é que esse assunto tem sido utilizado, em maioria, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, conforme a Figura 3.

**Figura 3** – Processos pendentes por tribunal com o assunto “Mudanças Climáticas” de 2020 a 2024



Fonte: Sirenejud.

A título de consideração do total geral de processos ambientais, em agosto de 2024, o Poder Judiciário conta com mais de 250 mil processos pendentes totais, o que demonstra que o assunto processual relacionado às mudanças climáticas ainda é pouco atribuído e reconhecido nos processos judiciais brasileiros. Portanto, iniciativas de esclarecimento e consideração da importância dos efeitos das mudanças climáticas são ações fundamentais para a proteção do meio ambiente, de forma a evitar o agravamento das vulnerabilidades socioambientais delas decorrentes.

É certo que há uma grande cifra fantasma e de impossível mensuração, de-

corrente do fato de que não é todo dano ambiental que consegue chegar ao Poder Judiciário por meio da respectiva ação judicial, tendo em vista que é necessário preencher uma série de requisitos de admissibilidade, tal como, no âmbito penal, deve haver a apuração da autoria e da materialidade do delito.

Como uma estimativa da cifra fantasma, no período de 1988 a 2023, foi calculado pelo Sistema Deter de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe), um desmatamento por área acumulada de 490 mil km<sup>2</sup>.

**Tabela 1** – Taxa de desmatamento acumulados na Amazônia Legal desde 1988 a 2023

UF	Área em km <sup>2</sup>
Pará	170.073
Mato Grosso	154.126
Rondônia	66.970
Amazonas	34.994
Maranhão	26.680
Acre	18.109
Roraima	9.472
Tocantins	8.822
Amapá	1.687
Total	<b>490.933</b>

**Fonte:** TerraBrasilis – Deter/Inpe.

Atualmente não é possível realizar a estimativa do tamanho da área de dano ambiental está atualmente sendo apurada por meio de processos judiciais, o que inviabiliza um cruzamento estimativo da cifra fantasma do que não aporta no Poder Judiciário por meio de ação judicial. Dessa forma, a ação articulada interinstitucional é importante, a fim de que se forneçam elementos mínimos para a propositura das ações ambientais.

Observa-se que, no Brasil, pelo número das ações classificadas como mudanças climáticas, pouco ainda se fala sobre o aspecto jurídico desse fenômeno. A literatura científica (Peel; Osofsky, 2020) aponta duas ondas de tendência quanto à litigância climática: as chamadas primeiras ondas de litígios focaram em desafios pontuais, buscando incorporar considerações climáticas nos processos decisórios ambientais tradicionais. Já as segundas ondas de litígios climáticos são mais ambiciosas, voltadas para mudanças sistêmicas, visam responsabilizar governos e corporações pelas implicações de suas ações em relação às mudanças climáti-

cas. Esses litígios buscam não apenas aplicar as normas ambientais vigentes, mas influenciar a criação de novas políticas e práticas de governança climática.

O Sabin Center for Climate Change Law, instituição de pesquisa vinculada à Columbia Law School, dispõe de um repositório de ações relacionadas ao clima em âmbito global e destacou o Brasil como uma das jurisdições com o maior número de casos judiciais que envolvem como fundamento as mudanças climáticas, com 88 casos listados e referenciados (Sabin Center For Climate Change Law, 2024).

A organização considera o Brasil como a principal jurisdição do Sul Global em termos de número de casos, destacando relevantes decisões recentes, como a do Fundo Clima, proferida pelo Supremo Tribunal de Justiça na oportunidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 708, em que o Acordo de Paris foi reconhecido como um tratado de proteção aos direitos humanos.

Na referida ADPF, discutiu-se a inconstitucionalidade da omissão da União em destinar recursos para mitigar as mudanças climáticas, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável (art. 225 da Constituição Federal). A ação alega que, durante os anos de 2019 e 2020, o Fundo Clima estava inoperante, o que impediu o repasse de vultosos recursos destinados ao combate às mudanças climáticas. A parte requerente pleiteou a retomada do funcionamento do Fundo, a alocação dos recursos devidos e a vedação ao contingenciamento de verbas.

A análise do caso revelou que a omissão da União foi deliberada e fez parte de um movimento mais amplo de supressão ou enfraquecimento de órgãos colegiados, como demonstrado por decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal (STF) em casos como o da ADI n. 6121, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, referente à ex-

tinção de múltiplos órgãos colegiados, e da ADPF n. 622, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, sobre a alteração da participação popular em conselhos do Poder Executivo.

A inafastabilidade da jurisdição e a expansão da abrangência da jurisdição constitucional em todo o mundo (Law; Versteeg, 2011) são alguns dos princípios que demonstram que esse tema chegará cada vez em maior quantidade e complexidade ao Poder Judiciário, tendo em vista que artigos (Setzer; Vanhala, 2019) apontam o aumento da litigância climática também em decorrência da falha dos mecanismos internacionais de controle da emissão dos gases de efeito estufa.

Esses estudos apontam três principais causas para esse aumento numérico. Primeiramente, o fracasso em alcançar um acordo sobre um tratado internacional abrangente e vinculante para limitar as emissões de gases de efeito estufa (GEE), na Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), realizada em Copenhague em 2009, foi visto como um fator que ensejou o aumento dos litígios relacionados às mudanças climáticas. Em segundo lugar, o aumento da litigância climática se deve também à ausência de legislação nacional que trate adequada e suficientemente o tema em âmbito doméstico. E, em terceiro, os tribunais têm sido vistos como espaços de salvaguarda dos direitos humanos fundamentais quando há uma falha ou deficiência dessas garantias pelas demais instituições. É, portanto, uma decorrência do seu papel contramajoritário (Barroso, 2018).

Por seu turno, também há trabalhos que indicam o perigo de utilizar os tribunais como foro de discussão e fixação das políticas climáticas (Bergkamp; Hanekamp, 2015) e que isoladamente não servem ao propósito sistêmico de enfrentamento das

mudanças climáticas, (Cummings; Rhode, 2009), considerando os limites, as competências e os contrapesos inerentes ao sistema judicial.

Em suma, uma das ações que merece ser priorizada e articulada por meio de políticas públicas judiciais é a conscientização dos agentes de Justiça sobre a emergência climática e sobre os instrumentos jurídicos para a sua mitigação. A mensuração de seus indicadores quantitativos regionais e de eficácia também servirão para realizar políticas de priorização das comunidades mais atingidas, sendo o número de demandas judiciais que aportam no Poder Judiciário um indicador sólido que mensura o grau de conflito e vulnerabilidade social que determinadas comunidades estão passando em decorrência dos efeitos climáticos.

## 5 CONCLUSÃO

Foram exploradas neste artigo as dificuldades em identificar e acompanhar casos relacionados às mudanças climáticas e à falta de dados consistentes entre diferentes jurisdições, que decorrem de fatores que variam desde a falta de consenso na classificação do que seja uma ação judicial climática até a falta de informações globais e nacionais sobre o tema.

A transparência e a integridade dessa informação são cruciais para que se possa mensurar qual é o nível de conflito e de tensão socioambiental que os danos climáticos têm ocasionado aos povos e às comunidades humanas.

O que se sabe é que, nos últimos anos, tribunais ao redor do globo têm se envolvido cada vez mais nos debates sobre as causas e consequências das mudanças climáticas. Isso se confirma pelo crescimento no volume de pesquisas e o crescente interesse de acadêmicos em disciplinas, como o Direito dos Desastres, bem

como pela efetiva ocorrência de desastres decorrentes dos efeitos climáticos na própria realidade social.

Os trabalhos científicos têm formulado hipóteses sobre os motivos pelos quais os litigantes recorrem aos tribunais para tratar das mudanças climáticas, bem como sobre os principais desafios em jurisdições selecionadas ou em tópicos específicos. Apesar dessas valiosas contribuições, é necessário repensar o papel do sistema de Justiça nessa temática e construir políticas judiciárias aptas a quantificar esse fenômeno de aumento da litigância climática.

À medida que surgem cada vez mais casos em todos os tribunais do mundo, é necessário estabelecer parâmetros sociojurídicos, sociológicos e antropológicos para contribuir com uma prestação jurisdicional interdisciplinar e baseada em evidências.

Para tanto, no Poder Judiciário brasileiro, têm sido traçadas estratégias para destacar essa temática, por meio da adaptação das tabelas processuais unificadas, com previsão de incluir o assunto “mudanças climáticas”. Além disso, há previsão de inserir essas mudanças climáticas na Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente, fixada pela Resolução CNJ n. 433/2021, e de disponibilizar dados abertos ambientais no Sirenejud.

Ademais a abordagem paulatina e constante dessa pauta auxiliará na construção de uma compreensão mais profunda sobre os litígios climáticos como ferramenta para fortalecer a governança climática. Os litígios climáticos podem contribuir para acelerar os mecanismos políticos e internacionais de redução de gases de efeito estufa, tal como tencionado no Acordo de Paris. Além disso, o Poder Judiciário, ao pautar essa temática, destaca na agenda política institucional a necessidade de mobilização social a respeito desse tema.

Dessa forma, os litígios podem contribuir para o aprimoramento do arcabouço normativo brasileiro e internacional, com vistas ao melhor manejo dos efeitos das mudanças do clima, em benefício das gerações presentes e futuras.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas*. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, 2018. p. 2171-2228.

BERGKAMP, Lucas; HANEKAMP, Jaap C. *Climate change litigation against states: The perils of court-made climate policies*. **Eur. Energy & Env'tl. L. Rev.**, v. 24, 2015. p. 102.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, WWF-BRASIL. **Índice de vulnerabilidade aos desastres naturais relacionados às secas no contexto da mudança do clima**. Brasília, DF: MMA, 2017.

CEMADEN. **Em 2023, Cemaden registrou maior número de ocorrências de desastres no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/01/em-2023-cemaden-registrou-maior-numero-de-ocorrencias-de-desastres-no-brasil>. Acesso em: 6 set. 2024.

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS. **2023 Disasters in Numbers: A Significant Year of Disaster Impact**. Disponível em: [https://files.emdat.be/reports/2023\\_EMDAT\\_report.pdf](https://files.emdat.be/reports/2023_EMDAT_report.pdf). Acesso em 6 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sirenejud**. Disponível em: <https://sirenejud.cnj.jus.br/home>. Acesso em: 6 set. 2024.

CUMMINGS, Scott L.; RHODE, Deborah L. *Public interest litigation: Insights from theory and practice*. **Fordham Urb. LJ**, v. 36, 2009. p. 603.

CARVALHO, Délton Winter de. *As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres*. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 18, n. 3, 2013. p. 397-415. DOI: 10.14210/nej.v18n3. Disponível em: ht-

tps://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5130. Acesso em: 6 set. 2024.

FIOCRUZ. Site. <http://www.fiocruz.br/ioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1124&sid=32>. Acesso em: 6 set. 2024.

FREITAS, Christiana Galvão Ferreira de. **Perspectivas e desafios à gestão de riscos e desastres**: uma análise sobre a configuração do direito de desastres no mundo e no Brasil. Orientador: George Rodrigo Bandeira Galindo. 2014. 285f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2014.

GARDINER, Stephen M. **Climate Ethics**: Essential Readings. Oxford University Press, 2010a.

GARDINER, Stephen M. Ethics and climate change: an introduction. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 1, n. 1, 2010b. p. 54-66.

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos estudos jurídicos**, v. 7, n. 14, 2002.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, v. 162, n. 3859, 1968. p. 1243-1248.

HAYWARD, Tim. Climate change and ethics. **Nature Climate Change**, v. 2, n. 12, 2012. p. 843-848.

HUQ, Saleemul *et al.* Mainstreaming adaptation to climate change in least developed countries (LDCs). **Climate Policy**, v. 4, n. 1, 2004. p. 25-43.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. **Climate Change 2001**: Impacts, Adaptation and Vulnerability- Contribution of Working Group 2 to the IPCC Third Assessment Report. Cambridge Univ. Press., 2001.

LAW, David S.; VERSTEEG, Mila. The evolution and ideology of global constitutionalism. **Calif. L. Rev.**, v. 99, 2011. p. 1163.

LOSEKANN, Cristiana; MAYORGA, Claudia. **Desastre na bacia do rio doce**: Desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro: ed. Folio Digital, 2018.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade.

**São Paulo em perspectiva**, v. 20, n. 1, 2006. p. 33-43.

MARQUES, Thiago Feltes. O nascimento do direito dos desastres no Brasil. **Revista Acadêmica Licenças e Acturas**, v. 4, n. 1, 2016. p. 108-123.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate change litigation. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 16, n. 1, 2020. p. 21-38.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Índice de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas e Plano de Adaptação** – Fortaleza, Ceará, Caderno de Anexos. Disponível em: [https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/forclima/caderno\\_de\\_anexos.pdf](https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/forclima/caderno_de_anexos.pdf). Acesso em: 6 set. 2024.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **Global Litigation by Jurisdiction – Brazil**. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/brazil/>. Acesso em: 6 set. 2024.

SETZER, Joana; VANHALA, Lisa C. Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 10, n. 3, 2019. p. e580.

---

### **Daniela Pereira Madeira**

Conselheira do Conselho Nacional de Justiça. Juíza Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Doutora em Direito Processual (Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha, 2018). Mestre em Direito Processual (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 2012). Especialização em Direito (Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, FEMPERJ, 1998). Graduação em Direito (Universidade Santa Úrsula, USU, 1997). Presidente da Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030. Membro da Comissão Permanente de Sustentabilidade e Responsabilidade Social.

### **Wilfredo Enrique Pires Pacheco**

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Pós-graduado em Contabilidade e Planejamento Tributário pela Universidade de Brasília. Assessor-chefe de gabinete de Conselheira no Conselho Nacional de Justiça.

---

# ARTIGOS CONVIDADOS

## PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: DADOS ESTATÍSTICOS E CARTAS

### *PERSONS DEPRIVED OF LIBERTY: STATISTICAL DATA AND LETTERS*

*Olívia Alves Gomes Pessoa  
Danielly dos Santos Queirós*

**Resumo:** O artigo tem como objetivo apresentar estatísticas sobre a estrutura e os dados de perfil da população carcerária no Brasil e analisar as cartas de pessoas privadas de liberdade enviadas ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça. Para tal, foi utilizada metodologia de análise de conteúdo. Os temas mais abordados nas cartas foram os pedidos de nomeação de defensor(a) público(a); progressão de regime, detração de pena, mutirões carcerários; garantia do direito à escolarização e ao trabalho; acesso à saúde e atendimento médico-hospitalar; denúncia de tortura e maus-tratos. Conclui-se que, com a perda do direito à liberdade, os(as) apenados(as), na realidade, têm todos os outros direitos ameaçados.

**Palavras-chave:** Pessoas privadas de liberdade. População prisional no Brasil. Acesso à Justiça.

**Abstract:** The article aims to present statistics on the structure and profile data of the prison population in Brazil and analyze the content of letters from people deprived of their liberty sent to the Department of Monitoring and Inspection of the National Council of Justice. To this end, content analysis methodology was used. The topics most discussed in the letters were requests for the appointment of a public defender; progression of regime, revocation of sentence, prison joint efforts; request guarantee of the right to schooling and work; they ask for access to health and medical and hospital care; denounce torture and ill-treatment. It is concluded that, with the loss of the right to freedom, the convicts, in reality, have all their other rights threatened.

**Keywords:** People deprived of their liberty. Prison population in Brazil. Access to justice.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar um breve cenário de dados estatísticos sobre a população prisional e o sistema carcerário no Brasil e compreender as narrativas pela reivindicação de direitos expressas nas cartas das pessoas privadas de liberdade enviadas ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF),

criado pela Lei n. 12.106/2009, é a unidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) responsável por iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas.

As pessoas privadas de liberdade (PPLs), em que pese estarem sob a custódia do Estado – o que poderia indicar certeza de proteção e garantia de direitos

– estão em vulnerabilidade porque vivem em condições precárias, em cadeias superlotadas, sujeitas a violações de todos os tipos, o que mostra de forma recorrente os relatórios anuais publicados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MDH, 2016). Nas cartas lidas, pede-se, antes de tudo, proteção e garantia de direitos; roga-se por fazer existir na prática, o que se assegura na lei. A comunicação por meio dessas cartas, em muitos casos é o único canal de comunicação das PPLs com o Estado brasileiro.

Até 31 de dezembro de 2023 – último ciclo de coleta de dados publicado pelo Sistema Nacional de Informação Penal (Sisdepen, 2024) – 849.860 pessoas estavam vinculadas à administração penitenciária no Brasil, sendo 648.480 pessoas privadas de liberdade em celas físicas (em penitenciárias estaduais, federais, carcargas da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar ou Polícia Federal) e ainda 201.380 pessoas em prisão domiciliar (com ou sem monitoramento eletrônico), somadas as unidades estaduais e federais.

A considerar o volume (quase um milhão) de pessoas vinculadas à administração penitenciária no Brasil, já é motivo suficiente de preocupação sobre a necessidade política, sociológica e psicológica de conhecimento sobre a realidade do sistema carcerário e de seu significado como estrutura institucional e como organização no plano das representações sociais.

Falas de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) já se tornaram bastante conhecidas no mundo acadêmico e jurídico sobre o sistema penitenciário brasileiro: são “masmorras medievais” em que a insalubridade e a precariedade constituem “um crime do Estado contra o cidadão” (Ribeiro, 2011); “em nossas prisões [...] Os presos não têm direitos” (STF, 2017); os presídios brasileiros são locais de “viola-

ções sistemáticas e prolongadas de direitos fundamentais da população carcerária” (STF, 2017).

Essas falas são fundamentadas nas publicações que expõem as violações e precariedades do sistema prisional brasileiro, tais como: relatórios de inspeções realizadas pelo CNJ. Esses relatórios, por exemplo, detalham as condições dos presídios, os problemas estruturais e de gestão e as sugestões para melhorias nas unidades visitadas. O último relatório do Comitê da Organização das Nações Unidas contra a Tortura apresentou preocupação com a falta de medidas eficazes para enfrentar as causas subjacentes das taxas excepcionalmente altas de encarceramento de afro-brasileiros, incluindo a superlotação nas prisões e as elevadas taxas de detenção provisória de jovens, homens e mulheres afro-brasileiros por crimes relacionados a drogas.

Em particular, a preocupação se estende ao superpolicamento, ao perfilamento racial e à discriminação racial sistêmica perpetrada pelas forças policiais e outras instituições judiciais (UN).

Além dos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2018), entidade responsável por elaborar recomendações especializadas e dirigidas aos estados membros da OEA, a fim de avançar no respeito e na garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, esses relatórios e falas expressam que o cárcere no Brasil é um lugar de perda da dignidade humana e da cidadania.

Assim, é preciso destacar os números e os percentuais mais evidentes da população que está no sistema carcerário e desvelar aspectos imateriais das vivências que o cárcere impõe. A violência – muitas vezes já vivida antes da experiência de ser um(a) apenado(a) –, as humilhações, os

medos, as necessidades desassistidas, o preconceito, a solidão, as dores são elementos importantes no conhecimento da dinâmica das cadeias e das subjetividades que envolvem as pessoas privadas de liberdade e sua busca pela sobrevivência física e psíquica nas celas.

Para abordar o objeto de estudo em questão, é fundamental recuperar dados sobre o sistema carcerário no Brasil. Dessa forma, a metodologia adotada baseia-se em dados estatísticos do Sistema Nacional de Informação Penal (Sisdepen), que fornece informações sobre os aspectos institucionais e o perfil da população encarcerada.

É importante registrar que os dados destacados são referentes à coleta feita no período de julho a dezembro de 2023 – que são os dados até o momento disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Nesse sentido, os dados sobre perfil, oferta de trabalho, educação e saúde são relativos à situação de pessoas privadas de liberdade, sem incluir aquelas em prisão domiciliar. Assim, ressalta-se que o Sisdepen considera pessoas presas todas as que dormem em estabelecimento prisional, independentemente de sua permanência no trabalho ou estudo durante o dia. Tal grupo, nos dados disponibilizados, tem seus dados expostos como presos em cela física.

Conforme o Relatório de Informações Penais 15º Ciclo Sisdepen 2º Semestre de 2023 (Senappen, 2024), a coleta de dados é realizada por meio do envio de ofícios e notas técnicas, manuais e cronograma para Secretários(as) de Administração Prisional dos Estados e do Distrito Federal e ao Diretor do Sistema Penitenciário Federal.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 OS PRINCIPAIS NÚMEROS

Inicialmente, é importante apresentar um breve panorama sobre os dados do sistema penitenciário. São 642.491 mil pessoas em presídios estaduais; 517 em presídios federais; e 5.989 encarcerados(as) em estabelecimentos da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Federal. Em regime fechado, nas unidades estaduais, são 344.492 pessoas; no regime aberto, são 5.303 pessoas; no semiaberto, são 114.935; em medida de segurança/internação são 2.314 pessoas; em tratamento ambulatorial, são 168; e como presos(as) provisórios(as), são 175.279 pessoas. Já nas unidades federais, são 480 pessoas em regime fechado; 36, como presos(as) provisórios(as); e uma pessoa em tratamento ambulatorial.

O ano de 2019 foi o auge do número absoluto de pessoas encarceradas – estadual e federal: foram 755.274 pessoas em privação de liberdade. A partir de 2020, os números tiveram queda, para 672.697 (2020); 679.577 (2021); 648.692 (2022); e 643.008 (segundo semestre de 2023).

Existem 1.382 estabelecimentos prisionais estaduais no Brasil, com 487.208 vagas, das quais 32.018 são vagas para mulheres e 455.190 para homens. Já nas unidades federais, não há presídios para mulheres: são cinco estabelecimentos, que comportam 1.040 vagas. A taxa de aprisionamento nacional é de 131,70%.

Conforme série histórica apresentada pelo Sisdepen, em 2016, havia déficit de vagas no sistema carcerário: eram 257.818 vagas a menos. Os números absolutos dos déficits vão aumentando ao longo dos anos, chegando ao ápice em 2019, com 307.969 vagas a menos no sistema, ou seja, havia 443.483 vagas, enquanto o número de pessoas privadas de

liberdade era de 751.452 pessoas. Entre oscilações nos anos de 2016 a 2019, o déficit a partir do ano de 2020 foi diminuindo a ponto de chegar a 2023 com 160.749 vagas a menos.

## 2.2 PERFIL DOS APENADOS

Inicialmente, é necessário ressaltar que, para cada categoria aqui indicada (sexo, idade, se possui filhos, gestação, raça/cor, nacionalidade, deficiência, tipificação penal da condenação), há uma parte de informações não registradas; portanto, tais dados não são relativos a todas as pessoas custodiadas pelo Estado ou mesmo as que estão privadas de liberdade.

Quanto ao gênero, são 26.148 mulheres presas (4,12%) e 608.491 homens encarcerados. Por idade, são quatro os maiores grupos etários, nas unidades estaduais: 115.081 com idade entre 18 e 24 anos (20,43%); 143.761 com idade entre 25 e 29 anos (25,53%); 124.204 entre 30 e 34 anos (22,05%); e 166.938 entre 35 e 45 anos (29,64%). O grupo de pessoas idosas corresponde a 13.119 com mais de 60 anos de idade (2,32%).

Desse grupo, nas unidades estaduais, 10.815 possuem entre 61 e 70 anos (82,43%), sendo 10.449 homens (96,61%) e 366 mulheres (3,39%). Há ainda 2.304 pessoas com mais de 70 anos (21,03%), sendo 2.259 homens (98%) e 45 mulheres (2%). Enquanto nas unidades federais, há oito pessoas idosas que possuem entre 61 e 70 anos.

Nas unidades federais, os maiores grupos etários são de 252 pessoas com idade entre 35 e 45 anos (49,7%); 141 pessoas com idade entre 46 e 60 anos (27,81%); e 89 pessoas com idade entre 30 e 34 anos (17,55%). Todos os encarcerados nos estabelecimentos federais são do gênero masculino.

Em relação ao total da população carcerária estadual, apenas 20,87% dos apenados têm filhos(as), 134.069 no total. Desse, 60.736 indicaram ter um(a) filho(a) (45,3%); 35.865 apontaram ter dois(as) filhos(as) (26,75%); e 19.379, três filhos(as) (14,45%).

A ausência de informações sobre a existência de filhos(as) pode dificultar o acesso à Justiça, especialmente para as mulheres, uma vez que, em 2018, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Habeas Corpus (HC) n. 143.641, concedeu às gestantes e às mães de filhos(as) com até 12 anos ou de pessoa com deficiência a possibilidade de substituição da prisão preventiva pela domiciliar, com fundamento no art. 318, IV e V, do Código de Processo Penal, incluído pela Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016, que estabelece “a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência” (Brasil, 2016). Seguindo esse entendimento, em dezembro do mesmo ano, o Brasil sancionou a Lei n. 13.769, que disciplina o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação (Brasil, 2018) – como reflexo da decisão do referido HC.

No entanto, apesar dos esforços legislativos e da decisão proferida no HC Coletivo, a ausência de informações e a baixa mobilização da maternidade e da gestação no curso do processo judicial têm sido um obstáculo no exercício de direitos às mães privadas de liberdade (De Angelucci *et al.*, 2021).

Conforme dados de julho a dezembro de 2023, havia 230 mulheres gestantes ou parturientes nas prisões estaduais; além de 103 lactantes. Além disso, havia 99 crianças vivendo com suas mães no cárcere; sendo 91 com idades entre 0 e 6 meses; sete entre 6 meses e um ano; e apenas uma criança com idade entre um

e dois anos. Como já enfatizado, não há mulheres em prisões federais.

No que se refere à raça/cor dos apenados, o Sisdepen possui 91,43% de informação. Nas unidades estaduais, 302.947 são pardos(as) (51,57%); 178.989 de pessoas declaradas brancas (30,46%); 277.121 de pessoas declaradas pretas (47,17%); e 1.281 indígenas (0,21%). Nas unidades federais, são 255 pardos (50,29%), 167 brancos (32,93%), e 51 pretos (10,05%).

Acerca das pessoas com deficiência, são 8.270 pessoas (1,29% em relação à população penal), sendo 465 cadeirantes (5,62%), entre unidades estaduais e federais. Nas unidades estaduais, entre os homens, são 7.952 pessoas com deficiência física (96,15%); 2.270 pessoas com deficiência intelectual (27,44%); 1.057 pessoas com deficiência visual (12,78%); 925 com deficiências múltiplas (11,18%); e 496 com deficiência auditiva (5,99%).

Já entre as mulheres, há 124 pessoas com deficiência intelectual (1,49%); 75 com deficiência física; 73 com deficiências múltiplas (0,90%); 26 com deficiência visual (0,31%); e 14 com deficiência auditiva (0,16%).

Nos estabelecimentos federais, são sete pessoas com deficiência: três têm deficiência física; dois possuem deficiência intelectual; um tem deficiência auditiva; e um possui deficiência visual.

Adicionalmente, há 2.388 estrangeiros nas celas dos estabelecimentos prisionais estaduais e federais (0,37% em relação à toda a população carcerária); não se sabe a nacionalidade de 1.606 deles (67,25% de todos os estrangeiros). São 88,74% de homens e 11,26% de mulheres. Destaca-se que há 431 paraguaios (18,04%); 425 venezuelanos (17,79%); 385 bolivianos (16,12%); e 193 colombianos (8,08%) privados de liberdade no Brasil.

Quanto a algumas tipificações penais, nas unidades estaduais, são 167.591 inci-

dências de tráfico de drogas e 25.359 de associação ao tráfico. Existem 104.201 registros de roubo qualificado e 57.482 registros de roubo simples; há 48.353 registros de homicídio qualificado e 31.609 registros de homicídio simples; além de 35.116 registros de furto simples e 32.265 de furto qualificado.

Como se pode verificar, somando roubos e furtos, a maior incidência por grupo penal é de crimes contra o patrimônio e, em segundo lugar, são os crimes relativos ao tráfico de drogas.

Já nas unidades federais, são 345 incidências de tráfico de drogas e 159 de associação para o tráfico; há 300 registros de roubo qualificado e 64 de roubo simples; 235 incidências de homicídio qualificado e 67 de homicídio simples; 115 registros de porte ilegal de arma de fogo e 106 de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito; e 74 incidências de latrocínio. Portanto, nas unidades federais, ressalta-se os crimes relativos a tráfico e à associação ao tráfico de drogas, em primeiro lugar; os tipos roubo qualificado e simples ficam em segundo lugar.

### **3 AS CARTAS – UMA ANÁLISE QUALITATIVA**

Os relatórios e dados apresentados até o momento revelam as características, os desafios e as violações do sistema carcerário brasileiro, no entanto é fundamental compreender como essas questões ecoam, por meio das pessoas que estão em privação de liberdade, logo como essas se identificam e expressam a busca por direitos.

Nesta seção, serão apresentados trechos de cartas que foram enviadas por pessoas privadas de liberdade das mais variadas penitenciárias do Brasil e que chegaram ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas

Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça. Ressalta-se que essas cartas foram recepcionadas no DMF/CNJ e autuadas em processo administrativo próprio para triagem e devidas providências. Para análise de conteúdo, elas foram escolhidas aleatoriamente.

### 3.1 PRIMEIRAS IMPRESSÕES

Primeiramente, é importante destacar que, ao escrever a carta, o(a) autor(a) pode ter considerado a necessidade de selecionar e censurar previamente o que desejava expressar, isto é, estando em situação de vigilância e de privação de liberdade, é provável que o(a) remetente tenha se questionado sobre os reais limites de sua privacidade, no que diz respeito a sua liberdade de expressão. Outra importante consideração a ser feita é que as cartas que serão aqui mencionadas não foram lidas com julgamento de valor ou pressupostos relativos à culpabilidade ou não do(a) remetente. Essa providência é fundamental para permitir a análise adequada do conteúdo, evitando-se julgamentos.

Das 115 cartas lidas, a maior parte trata de pedidos relativos a direitos e/ou benefícios que consideram já terem conquistado durante o tempo na prisão. Tais direitos são, especialmente, aqueles vinculados à progressão de regime – do fechado para o semiaberto; solicitações de remição de pena em razão de trabalho e/ou estudo; pedidos de detração, novo cálculo de pena, indulto. Já em minoria, há cartas solicitando transferência de penitenciária; pedidos de ajuda em relação a outros aspectos da vida na penitenciária como melhorias relativas à alimentação; acesso a saúde; melhor tratamento aos(às) visitantes.

É possível perceber, ainda, diferenças de escritas entre as cartas lidas, em alguns casos nota-se que a carta pode ter sido escrita pelo defensor(a) e transcrita

pelo PPL, essa hipótese se justifica pela linguagem formal e normativa, típica do campo do direito. No entanto, o conhecimento acerca dos normativos não ficam restritas às cartas supostamente escritas por defensores(as), chama a atenção a familiaridade dos PPLs com o arcabouço jurídico que embasa cada caso.

A maior parte das cartas contém citações de diversas leis, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Execução Penal, o Código Penal, entre outras mais específicas, como a que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, comumente referida pelos apenados como “Lei de Drogas”.

Todos(as) os(as) remetentes escrevem a próprio punho e, grande parte, procura dar às suas cartas formato assemelhado a peças processuais, dividindo a correspondência em tópicos ou subtópicos, como a parte das citações de legislação; dos fatos a narrar; do pedido; das despedidas. Essas ações parecem ser importantes para quem escreve; parece ser uma tentativa de procurar se adequar à linguagem e ao formato de comunicação que se encontra no âmbito do direito. Afinal, a busca por ser ouvido e ter seu pleito deferido passa pela compatibilidade do diálogo com o destinatário.

Outros traços comuns às cartas enviadas são as frases registradas para justificar e/ou enfatizar os pedidos:

“A justiça por mais dura que pretenda ser, não pode desconhecer o fato de que é uma justiça feita para seres humanos e não um produto de máquinas para coisas inanimadas” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

“O espírito do Senhor Deus está sobre mim; porque o Senhor me ungiu, para pregar boas novas aos mansos; enviou-me a restaurar os contritos de coração, a proclamar liberdade aos cativos e a abertura

de prisão aos presos” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

“Há mais coragem em ser justo, parecendo injusto do que ser injusto para salvaguardar as aparências da justiça” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

“Quem não luta pelos seus direitos não é digno deles; ‘A lei não está para aqueles que dormem’; Citação de Alexandre de Moraes: Os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal, portanto, não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

“Deus na frente, a fé em ação [...] A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

“Na área criminal sejam eles defensores, acusadores ou julgadores devem agir de uma forma ‘magnânima’ que se não observada pode causar transtorno irreparável à vida de um reeducando ou cidadão brasileiro” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

“Manter o apenado preso em regime inadequado por mais tempo que foi condenado é um constrangimento ilegal, além do mal uso da verba pública, não devolvê-lo ao convívio social no lapso certo que o mesmo adquiriu o direito além do agravamento social do apenado e de seus familiares, é uma evidência a seus direitos constitucionais, pois ninguém poderá ser condenado a pagar mais do que deve, nem ser mantido em regime prisional mais rigoroso, neste caso estaríamos revogando em todos os seus artigos da carta magna” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Como se percebe, algumas das frases são relacionadas a uma perspectiva cristã em que a invocação de Deus e do sagrado

podem indicar a busca por uma religiosidade e/ou espiritualidade que conforta quem está aflito(a) – os “contritos de coração” – e deseja a “abertura de prisão”. O apelo com cunho religioso também pode sinalizar a tentativa de sensibilizar o(a) destinatário(a) invocando crença/fé em algo que seria de sentimento comum entre o(a) autor(a) da carta e seu(sua) leitor(a).

A distância socioeconômica e cultural bem como a hierarquia existente entre o(a) julgador(a) e o réu ou a ré estão estabelecidas socialmente. Diante disso, a pessoa encarcerada tenta constituir canais de comunicação, vínculo e empatia. Isso pode ser observado por meio de textos que envolvem a fé na divindade cristã. Particularmente, a frase “Deus na frente, a fé em ação”<sup>1</sup> remonta à expectativa de que a divindade estaria guiando a vida das pessoas, mas também ressalta a necessidade de ação para que os desejos se concretizem. Não se trata de uma fé sem resultados. É uma fé realizadora. Essa concepção está vinculada a outras sentenças que são mais relativas ao direito ou ao ato jurídico.

A fé ativa também deve estar presente para que se possa buscar por direitos. A proposição atribuída a Rui Barbosa: “Quem não luta pelos seus direitos não é digno deles” é utilizada, em muitas cartas, como forma de justificar a decisão de recorrer a alguma autoridade superior na procura pela resolução das questões processuais dos(as) remetentes.

Com relação à religiosidade, em 2021, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen, 2021), do Ministério da Justiça, realizou levantamento sobre a assistência religiosa nos presídios para compreender o acesso e a dinâmica das práticas religiosas dentro do cárcere. Nota-se, assim como na sociedade brasileira, o crescimento exponencial de número de evan-

1 Há rumores de que tal frase esteja vinculada à facção Primeiro Comando da Capital (PCC).

gênicos dentro das unidades prisionais. O levantamento permitiu ainda identificar as dinâmicas, formas de atuar, associações religiosas e demandas dentro do sistema penitenciário. No entanto, segundo Corrêa (2022), para a administração prisional, pouco importa a religião do apenado, o que interessa é qualquer discurso que apazigue, acalme e, em termos foucaultianos, docilize corpos no hostil ambiente prisional.

Em outras passagens, as frases invocam pensamentos sobre o “bom direito”. Tais proposições envolvem concepções do que seria o “bom julgamento” – ato esse concebido nas cartas nas ideias de isenção e magnanimidade. Pede-se justiça com liberalidade; justiça com coragem para não culpabilizar o que somente parece culpado. O apelo à humanidade como recurso para a prática da justiça sem o peso da incompreensão e do erro.

### **3.2 REIVINDICAÇÕES: DIREITOS E BENEFÍCIOS**

Na maioria das cartas lidas, há requerimento de direitos e benefícios, sejam previstos nas leis relativas ao Código Penal, ao Código de Processo Penal e à Lei de Execução Penal, sejam os previstos em legislações de direitos sociais.

Nesse cenário, as solicitações de progressão de regime, remição, detração, novo cálculo de pena, nomeação de defensor(a) público(a) são as mais comuns. Ao lado desse tipo de reivindicação, são solicitados direitos, como acesso à educação e saúde, além de benefícios, como o auxílio-reclusão. Em quase todas as demandas, o tom é de denúncia. Os(as) remetentes não se sentem atendidos(as) ou devidamente informados(as) sobre sua situação processual ou sobre seus apelos.

#### **3.2.1 DEFENSOR(A) PÚBLICO(A), PROGRESSÃO DE REGIME, DETRAÇÃO DE PENA, MUTIRÕES CARCERÁRIOS**

Na maior parte das cartas, há um conjunto de pedidos que se entrelaçam: não havendo um(a) defensor(a) público(a) que acompanhe os processos; informe o apenado sobre sua situação processual; que provoque o Poder Judiciário com o propósito de garantir os direitos e benefícios de seus(suas) assistidos(as). Desse modo, uma série de demandas vão se acumulando entre os apenados.

Por estarem em regime fechado, esse grupo deseja que o cumprimento de suas penas se dê de forma rápida. Além disso, espera-se que cada pessoa privada de liberdade cumpra exatamente o tempo de pena estipulado em sentença.

Vossa excelência fui na audiência de instrução na data 20/10/2020 e até a presente data não teve nenhuma definição no processo, ficando claro que o sr. Juiz da comarca [identifica a comarca] extrapolou todos os prazos do nosso ordenamento jurídico, sendo ilegal a minha prisão. (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Outra apelação feita em número considerável é o pedido de defensor(a) público(a). As pessoas privadas de liberdade que fizeram essa solicitação, geralmente, afirmam que são pobres e, portanto, não têm condições de contratar advogado(a) particular.

A necessidade desse operador do direito dá-se, nas cartas lidas, por não ter acesso à situação processual; não ter informação acerca dos benefícios a que teriam direito; ou não ver seus benefícios sendo deferidos, como, por exemplo, no trecho a seguir:

Vossa excelência quero deixar os senhores e senhoras cientes que aqui não temos assistência de um advogado, da defensoria pública, para nos defender das arbitrariedades que sofremos, mal vem uma informação. Eu sou pobre e de

família humilde sem condições de custear honorários de um advogado. (trecho retirado de carta escrita por PPL)

Soma-se a isso o fato de que, em muitas cartas, são feitos pedidos de progressão de regime, geralmente, do fechado para o semiaberto. Em alguns casos, a solicitação é para que a indicação de progressão seja feita na forma “datada”, ou seja, indicando precisamente o dia de saída do regime fechado para o semiaberto.

Em uma das cartas (020XX/20XX), inclusive, escrita por alguém que pedia em nome do apenado, afirma-se que a pessoa custodiada já solicitou a progressão de regime ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mas não obteve êxito. Assim, solicita-se à autoridade que indique a data de habilitação para a transferência para o regime semiaberto, uma vez que alguns juízes já aplicam “a forma datada em casos específicos”. Na sua súplica, o autor afirma que

o requerente está solicitando a forma ‘datada’ para que se garanta razoável duração do processo, não ocorra a detestável morosidade e se garanta toda a celeridade do devido processo legal (...) pois trata-se de uma forma que o DEE-CRIM Raj 2<sup>2</sup> já vem aplicando em muitos casos similares. (trecho retirado de carta escrita por PPL)

Em outra carta (053XX/20XX), a mulher privada de liberdade afirma que foi condenada a 32 anos de prisão e diz que já está presa desde 1992. Ela registra: “Não estou recusando a pagar minha pena, mas sim da melhor forma possível, de acordo com a lei” (trecho retirado de carta escrita por PPL). Por não ter acesso a defensor(a) público(a) nem contato com a família, segue presa.

Já na carta 005XX/20XX, o apenado afirma que foi condenado por diversos assaltos realizados. Diz que está com 33

anos e desde os 19 está preso. Ainda na carta 17XXX/20XX, o autor explica ainda sobre os fatos que o trouxeram à prisão e pede várias vezes pela definição de sua situação:

É de grande importância que tenha uma decisão desta oitiva para que sua situação processual seja decidida [...] Razão pela qual conta com Vossa Benevolência e senso de justiça para dar o parecer desta sindicância pois o sentenciado foi de total transparência em seu depoimento em sua oitiva e só aguarda a decisão de Vossa Excelência para que tenha uma definição em seu processo (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Alguns pedidos, portanto, indicam períodos de cumprimento de pena em regime fechado que extrapolam as previsões legais. Assim, por falta de um(a) defensor(a), o Poder Judiciário não é provocado e, dessa forma, são desnudadas as situações em que o acompanhamento do cumprimento de pena não se realiza.

As providências relativas à análise de cada caso e possíveis liberações para progressão de regime não são feitas e, por consequência, o apenado pede ajuda. Nesses casos, os(as) remetentes(as) citam o “constrangimento ilegal” e o “mal uso da verba pública” ao serem mantidos(as) privados(as) de liberdade, sendo que há a possibilidade – ainda que apenas pretendida – de estarem em um regime menos ruim (o semiaberto).

Outras solicitações feitas são a detração de pena – consideração do período da prisão provisória, da prisão administrativa ou da internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, como tempo de pena cumprido – e novo cálculo de pena. Foram 17 cartas com essas solicitações. Normalmente, os pedidos de progressão de regime, detração, novo cálculo e remição de pena são feitos com poucas palavras. São cartas mais curtas com as

2 Departamento Estadual de Execuções Criminais. RAJ – Região Administrativa Judiciária.

citações e jargões jurídicos que os apenados consideram necessários. Esses pedidos são acompanhados de afirmações de “bom comportamento” e, em algumas das cartas, cita-se apoio da família.

Envolvidos em outros pedidos, são solicitados os mutirões carcerários. Na carta 017XX/20XX, o apenado pede mutirão “[...] para desafogar as prisões são centenas de presos que já deveriam estar em liberdade ou em outros regimes menos rigorosos” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Já na carta coletiva 030XX/20XX, as pessoas privadas de liberdade registram: “Precisamos de extrema urgência, em cima da lotação, que pare de chegar presos, em cima da assistência judiciária, um mutirão da defensoria pública para nossos benefícios [...]” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

### 3.2.2 DIREITO À EDUCAÇÃO E AO TRABALHO

Inicialmente, quanto à escolaridade das pessoas privadas de liberdade, nas unidades estaduais, entre os maiores percentuais, nota-se que quase metade possui ensino fundamental incompleto (286.502 pessoas, 44,59%); 109.182 pessoas possuem ensino médio incompleto (16,99%); 78.458 pessoas possuem ensino médio completo (12,21%); 70.298 pessoas possuem fundamental completo (10,94%). São 14.315 pessoas declaradas analfabetas (2,22%); e 4.839 pessoas com ensino superior completo (0,007%).

Já nos estabelecimentos prisionais federais, 235 pessoas possuem ensino médio completo (46,35%); 99 pessoas têm ensino fundamental incompleto (19,52%); 87 pessoas possuem ensino médio incompleto (17,15%). Somente nove foram declaradas analfabetas (1,77%); e 12 têm ensino superior completo (2,36%).

Quanto às atividades educacionais, o Sisdepen divide entre pessoas matricu-

ladas em educação escolar e atividades de educação não escolar. Entre julho e dezembro de 2023, nas unidades estaduais, 137.316 pessoas privadas de liberdade estavam matriculadas em educação escolar (21,37%): 21.097 em processo de alfabetização (15,36%); 70.859 pessoas no ensino fundamental (51,6%); 40.582 no ensino médio (29,55%); 2.757 pessoas no ensino superior (2%); além de 2.021 em cursos técnicos (acima de 800 horas-aula) (1,47%).

Para a contagem de atividades de educação não escolar, o Sisdepen computa as atividades oferecidas e não o número de pessoas que realizam essas atividades. Desse modo, são 22.281 processos de capacitação profissional (acima de 160 horas aula); 847.985 atividades complementares; 36.712 ações de remição pelo esporte; e 270.043 ações de remição pela leitura, nas unidades estaduais.

Nos estabelecimentos federais, há 175 pessoas matriculadas em educação escolar (34,51%); sendo três em alfabetização (1,71%); 55 no ensino fundamental (31,42%); e 116 no ensino médio (66,28%). Quanto às atividades de educação não escolar, foram ofertadas 1.073 atividades, sendo 304 em capacitação profissional; 304 atividades complementares; e 465 ações de remição pela leitura.

Das 642.491 mil pessoas presas em unidades estaduais, somente 157.241 trabalham ou trabalharam no período de coleta dos dados – o que corresponde a 24,47% do total da população carcerária. Nas unidades federais, não há pessoas trabalhando.

Das pessoas que trabalham, 68.999 não recebem remuneração, somente recebem o benefício da remição (43,88%); 26.307 pessoas recebem menos que  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo (16,73%); 37.217 pessoas recebem entre  $\frac{3}{4}$  e 1 (um) salário mínimo (23,66%); 7.958 pessoas recebem entre 1

e 2 salários mínimos (5,06%); e apenas 19 pessoas recebem mais que 2 salários mínimos (0,01%).

A presença da escola nas penitenciárias estaria garantida por meio da Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) e, mais recentemente, do Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP) (Brasil, 2011). No entanto, os próprios dados desse relatório indicam que o acesso à educação não é dado a todas as pessoas privadas de liberdade.

O mesmo pode ser dito sobre as oportunidades de trabalho. A Lei de Execução Penal também prevê o acesso a oportunidades de trabalho para pessoas privadas de liberdade e de egressos do sistema prisional. Em 2011, a Lei n. 12.433/2011 ampliou esses dois direitos.

Desse modo, aqueles(as) que conseguem vaga para iniciar ou dar continuidade aos estudos ou que obtêm acesso a trabalho reivindicam a remição de pena – o direito do(a) condenado(a) de abreviar o tempo imposto em sua sentença penal, mediante trabalho, estudo e, de forma mais recente, pela leitura, com base na Resolução CNJ n. 391, de 10 de maio de 2021. Em várias cartas, há pedidos de remição de pena em razão da realização de trabalho e/ou estudos.

De forma semelhante às solicitações de progressão de regime, algumas pessoas privadas de liberdade não estão recebendo retorno sobre seus pedidos de remição. Assim, buscam obter esse benefício solicitando-o a autoridades superiores em relação aos(as) diretores(as) das penitenciárias:

Eu nunca fiz parte de facção criminosa, me encontro em um pavilhão disciplinar, mas estou estudando na escola da unidade, sem falta disciplinar (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Algumas das pessoas privadas de liberdade indicam a realização de cursos

profissionalizantes e cursos feitos à distância (por correspondência); citam “Clube do Livro”; aprovação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Enseja); curso de pintura e redação. De todo modo, há reclamações sobre a falta de cursos e de vagas para trabalho para as pessoas privadas de liberdade, como é o relato na carta coletiva 030XX/20XX.

Há caso (carta 018XX/20XX) em que o(a) remetente afirma que não conseguiu o benefício porque lhe foi explicado que o estado de São Paulo não havia feito adesão ao projeto político pedagógico do Conselho Nacional de Justiça no que se refere aos cursos de educação a distância (EaD). Ele reclama:

Excelência, ocorre que no Estado de São Paulo, os presídios estão falidos nos casos de falta de agentes e não tem condição de fiscalizar tais cursos e não tem condição alguma de fornecer cursos para todos os reeducandos. (trecho retirado de carta escrita por PPL)

Em outra situação, o apenado, na carta 028XX/20XX, solicita remição de pena por ter sido “registrado” como “cuidador” na cela em que reside com “11 reeducandos que são acamados e com doenças degenerativas e mutilados que tomam remédios controlados e insulina etc.” (trecho retirado de carta escrita por PPL). Ele pediu à unidade a remição, mas recebeu resposta indicando que o pedido não poderia ser deferido porque estavam “sobrecarregados pela superlotação”. Diz que se sente prejudicado: “[...] impressiona a morosidade e a falta de interesse do Poder Judiciário da unidade, mas dessa forma eu estou me sentindo coagido e lesado” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Além da falta de vaga para estudos e trabalho (como denunciado na carta 030XX/20XX), é necessário, especialmente quanto às atividades educacionais, o

acompanhamento por pessoa designada pela instituição penitenciária e de educadores ou tutores, como consta no art. 4º da Resolução CNJ n. 391/2021:

Art. 4º O reconhecimento do direito à remição de pena pela participação em práticas sociais educativas não-escolares, excetuada a leitura, considerará a existência de projeto com os seguintes requisitos:

I – especificação da modalidade de oferta, se presencial ou a distância;

II – indicação de pessoa ou instituição responsável por sua execução e dos educadores ou tutores que acompanharão as atividades desenvolvidas;

III – objetivos propostos;

IV – referenciais teóricos e metodológicos a serem observados;

V – carga horária a ser ministrada e conteúdo programático;

VI – forma de realização dos registros de frequência; e

VII – registro de participação da pessoa privada de liberdade nas atividades realizadas.

Todos esses requisitos exigem procedimentos a serem adotados pelas penitenciárias que somente podem ser executados com quadro de pessoal suficiente para os devidos acompanhamentos e registros. Nesse sentido, o suporte para a realização de tais atividades não é o bastante para todas as pessoas que se interessam.

### 3.2.3 DIREITO À SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL

Primeiramente, em relação a doenças que acometem as pessoas privadas de liberdade, contabilizou-se um total de 29.373 de pessoas com agravos transmissíveis (representam 4,57% da população carcerária) – considerando que esse número pode ser subnotificado. São 9.979 casos de HIV Aids (33,97%); 9.017 casos de sífilis (30,69%); 7.792 pessoas com tuberculose (26,52%); 2.118 diagnósticos de hepatite (7,21%); e 467 pessoas com han-

seníase (1,58%), entre homens e mulheres, nas unidades estaduais e federais.

Nas unidades estaduais, há 1.159 consultórios médicos; 850 salas de curativos, suturas, vacinas e posto de enfermagem; 835 consultórios odontológicos; 905 farmácias ou salas de estoque; 1.050 celas de observação (para os casos em que as pessoas necessitem de assistência/observação). Destaca-se que, em 220 estabelecimentos prisionais, não há módulo de saúde.

Nos estabelecimentos prisionais federais, são cinco consultórios médicos; cinco consultórios odontológicos; cinco salas de curativos, suturas, vacinas e posto de enfermagem; cinco farmácias ou salas de estoque; sete celas de observação.

A maior parte das consultas médicas são feitas na própria unidade prisional – foram 961.452 procedimentos de saúde realizados no estabelecimento, diante de 130.181 procedimentos realizados fora do estabelecimento penal. Foram feitas 499.095 consultas psicológicas e foram aplicadas 263.121 vacinas nas unidades estaduais.

Já nas unidades federais, foram realizados 1.373 procedimentos de saúde dentro da unidade prisional e 76 procedimentos fora do estabelecimento. Foram 709 consultas psicológicas e aplicadas 285 vacinas.

Quanto às instalações de maternidade, os números são alarmantes. Apenas oito unidades prisionais têm creche; 51 possuem berçário e/ou centro de referência materno-infantil; a capacidade de crianças nas creches é de apenas 133 vagas; a capacidade de bebês no berçário e/ou centro de referência é de 444 vagas. São 61 celas ou dormitórios adequados para gestantes.

Quanto à mortalidade de pessoas privadas de liberdade<sup>3</sup>, houve 860 mortes no sistema prisional (0,13%) no segundo semestre de 2023, nas unidades estaduais e federais, sendo 821 homens (95,46%) e 39 mulheres (4,53%).

O painel do Sisdepen indica cinco motivos de óbitos: acidentais; com causa desconhecida; criminais; naturais ou por motivo de saúde; suicídios. As mortes acidentais foram computadas em sete (0,81%); as mortes com causa desconhe-

Pois me encontro privado da minha liberdade em uma penitenciária, onde que uma cela que suporta 9 pessoas, moramos em 13 pessoas, sendo que 4 dessas 13 pessoas dormem no chão, correndo o risco de pegar uma doença pulmonar e outras [...] (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Sabe-se que as doenças pulmonares, como a tuberculose, proliferam-se em situações de superlotação nas prisões. Autores, como Fraia (2009) e Macedo, Maciel e Struchiner (2020), abordam essas circunstâncias.

Já na carta coletiva 030XX/20XX, as pessoas privadas de liberdade denunciavam a superlotação, pois a penitenciária teria 870 vagas e abrigaria 1.900 pessoas. Indicam que estão dormindo ao lado do vaso sanitário e do esgoto em “condições degradantes e desumanas e com condições térmicas inadequadas a existência humana” (trecho retirado de carta escrita por PPL). Também apontam que há pessoa apenas com dores no pulmão que não está sendo assistida adequadamente. Afirmam que já houve mortes na unidade em razão de doença não tratada, como no trecho:

Este ano veio 3 óbitos, 2 só no mês de janeiro, por emergência médica, tem vários

cedidos foram 71 (8,25%); os óbitos criminais foram 65 (7,55%); as mortes por motivo de saúde ou naturais somaram 615 (71,51%); 102 pessoas cometeram suicídio (11,86%).

O apelo expresso nas cartas para assistência à saúde relaciona-se aos pedidos de auxílio-doença, às solicitações de melhorias no atendimento e ao tratamento da saúde nas penitenciárias. Uma das pessoas privadas de liberdade, na carta 016XX/20XX, denuncia algo comum nesses estabelecimentos:

reeducandos baleados com bolsa de colostomia [...] esperando por cirurgia [...] quando estamos trancados e passando mal, gritamos P.S. e os funcionários não dão atenção, e quando eles vêm, somos ofendidos de palavras de baixo calão e que somos ladrões e temos que morrer, ainda somos arrastados para o castigo. (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Em outro trecho, as pessoas privadas de liberdade ainda apontam que mesmo havendo alguma assistência médica, há situações em que são obrigadas a confirmar que estão recebendo os medicamentos necessários, como a seguir: “[...] vem sendo feito uma lista de remédios controlados e somos obrigados a assinar mesmo faltando algum medicamento controlado.” (trecho retirado de carta escrita por PPL). O dentista da unidade “não realiza tratamento odontológico como: obturações ou curativos, ou colocação de dentadura, somente extrai os dentes” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Na carta 021XX/20XX, o remetente pede socorro pois está sentindo dor no abdome e nas costas:

[...] impossibilitado de ter consulta com profissional de saúde na unidade que estou. Já fiz vários pedidos de atendimento médico e não sou atendido e minha saúde piora a cada dia. Não consigo dormir

<sup>3</sup> Sobre mortes no sistema prisional, a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Ensino e Pesquisa, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, realizou pesquisa sobre o tema, no âmbito da 5ª edição da Série Justiça Pesquisa (CNJ, 2023).

à noite. Horário que a dor piora, os sintomas aparecem muito fortes [...] dor que preciso às vezes amarrar a barriga com faixa para amenizar. (Trecho retirado de carta escrita por PPL).

O apenado explica que já foi pedido exame de ultrassom e ressonância magnética, porém nada foi feito. Recebeu analgésicos que não diminuíram a dor. Ele afirma que na unidade não há médico. Diz que há um “polo hospitalar de referência” próximo da unidade, mas não o levam até lá.

Já tive perda na família de um ente por uma doença da qual tenho medo de estar sendo vítima no momento [...] Não tenho condição financeira para prover um médico particular. Minha família passa por necessidade no momento e estão preocupados comigo, minha mãezinha sofre, pois meu pai se foi de doença grave diagnosticada tardiamente (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Em segunda carta, afirma que está pior e volta a falar que seu pai faleceu e diz: “[...] tenho receio de não ser descoberto o que realmente está me atingindo”.

Na carta coletiva 030XX/20XX, os remetentes apontam que

[...] temos vários reeducandos com problemas de saúde que tomam medicações fortes, controladas gardenais calmantes, que na hora da contagem de madrugada, se o funcionário pegar um de nós dormindo arrasta para o castigo. (trecho retirado de carta escrita por PPL).

As questões relativas à saúde mental parecem ser mais negligenciadas. Na carta 082XX/20XX, o remetente indica que foi preso por um conluio de um juiz, um promotor, um policial e uma parente de um juiz. O apenado explica toda a situação em que esteve envolvido. Em uma segunda carta, volta a citar que foi injustiçado pelo juiz; que houve um complô contra ele:

“[...] são tantas e tantas as conspirações tais quais venho sofrendo que nem sequer entendo porque” e indica seu estado de saúde: “[...] tô surdo, transtorno bipolar, início de esquizofrenia, Parkinson [...]” (trecho retirado de carta escrita por PPL) e pede para ser ouvido pelo CNJ.

A alimentação, aspecto relacionado à saúde, também é objeto de reivindicação. Na carta coletiva 030XX/20XX, os remetentes indicam que seus familiares levam alimentos no momento da visita; no entanto, uma parte desses alimentos não chegam às pessoas privadas de liberdade: “[...] com a revista de nossa alimentação eles obrigam a jogar no lixo, por motivo de peso” (trecho retirado de carta escrita por PPL). Uma outra circunstância apontada é a alimentação estragada:

Precisamos com a devida vênua da visita da vigilância sanitária, a cozinha da unidade o estado é precário, nossa alimentação vem estragada, azeda, com varejeiras, baratas, impurezas, e não podemos reclamar, caso somos arrastados para o castigo com falta disciplinar. (trecho retirado de carta escrita por PPL).

A condenação de um crime pela privação de liberdade não é suficiente como punição em parte do imaginário popular. Nesse sentido, educação e saúde não são vistos como direitos, mas como situações acessórias que também foram perdidas. Assim, a reivindicação desses serviços pode soar como algo que excede às necessidades e aos interesses das pessoas privadas de liberdade<sup>4</sup>.

A busca por direitos pode ser uma “descoberta” para pessoas que estão em situação de vulnerabilidade. Esse parece ser o cenário na carta 002XX/20XX. O remetente pede inserção de sua família no Projeto Horizonte, de material de construção. Cita a Constituição Federal de 1988

<sup>4</sup> Exemplo desse tipo de percepção se encontra na pesquisa “Letalidade Prisional: Uma questão de justiça e de saúde pública”, elaborada em parceria entre o CNJ, o Instituto de Ensino e Pesquisa e a Fundação Getúlio Vargas (CNJ, 2023).

para reivindicar direitos sociais. Em uma segunda carta, pede seguro contra acidente de trabalho e indenização. Ele relata que estava trabalhando para uma construtora, vaga conseguida na unidade prisional, e seu braço foi atingido por um disco de corte. Assim, pede indenização. Em uma terceira carta, sua esposa registra que é dependente financeiramente do marido e pede retroativos de auxílio-reclusão e seguridade social. Ela indica que o marido privado de liberdade tem dois filhos e, por isso, pede previdência social. Ainda na carta da esposa, há reivindicação de danos morais ao marido em razão de que uma das empresas onde o marido trabalhava, segundo ela, “desviava o valor da contribuição do INSS” (trecho retirado de carta escrita por PPL). Vê-se que a família não tem sido atendida pelos serviços públicos. No total, foram 25 cartas enviadas pelo apenado e por sua esposa.

### 3.2.4 DENÚNCIAS: FALTA DE PROVAS E TORTURA

Neste artigo, não se pretende fazer análise ou interpretação acerca da legislação penal. Desse modo, conceitos ou pressupostos da legislação penal – autoria; materialidade; nexos causal; resultado do ato – não serão aqui discutidos e, tal como já destacado no início do texto, não se pretende fazer avaliação de verdade acerca do que se alega nas cartas.

Dessa forma, na leitura de algumas cartas, os(as) remetentes colocam dúvidas acerca da ausência de provas para condenação e, por consequência, de sua culpa. É citada a ausência de exames balísticos, imagens de câmeras, laudos e até de testemunhas.

Na carta 026XX/20XX, a pessoa privada de liberdade conta detalhadamente sobre o fato que o fez estar na prisão – em uma tentativa de ser ouvido. Diz que sua condenação como tentativa de latrocínio

e de troca de tiros com os policiais não se verifica, pois “não havia provas de tiros disparados”; “não teve perícia no local e nem notícia sobre alguém alvejado” (trecho retirado de carta escrita por PPL). O remetente foi baleado pela polícia junto com seu parceiro, que foi morto na ocasião. Ele se queixa dos policiais que ele chama de “milicianos” e diz que eles maquiaram o cenário do crime:

Com morte ou não, mudam o cenário, omitem provas e forjam outras provas para se safar da culpabilidade muitas vezes com medo de perder o seu trabalho por erro ou abuso de autoridade por conta do seu despreparo (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Na carta 004XX/20XX, o autor explica que os policiais forjaram um flagrante de porte de cocaína. Na delegacia, ele afirma que os policiais procuraram um delegado que pudesse prendê-lo por tráfico. Ele indica que já havia passado pelo sistema prisional e que, em razão disso, e da situação forjada, foi condenado por tráfico e associação ao tráfico. Em sua explanação, o remetente afirma:

Tem policiais que são corretos e trabalham na forma da lei. Mas tem outros policiais que trabalham na forma do abuso de poder por estar usando uma farda muitos deles ainda falam que ‘juiz são eles’. O que eles querem, eles fazem (trecho retirado de carta escrita por PPL).

De forma semelhante, na carta 006XX/20XX, o remetente relata que foi denunciado por policiais em furto de uma motocicleta. No entanto, seu amigo assumiu o furto. Ele afirma que “sem mandado de busca e apreensão” teve sua casa invadida pelos policiais, que o acusaram de vender drogas: “[...] a droga foi implantada ao acusado como argumento para evasão (*sic*) da residência [...]” (trecho retirado de carta escrita por PPL). Nesse caso, o remetente foi condenado por tráfico de drogas.

Nesses exemplos, é ilustrada situação já conhecida no meio jurídico: a falta de investigação de crimes tentados ou praticados em que os policiais são as únicas testemunhas dos casos. A reivindicação de provas suficientes antes de ser um questionamento sobre uma prisão, leva a pensar sobre a necessidade imperativa de apenas seguir o previsto em lei.

Outra denúncia diz respeito às torturas que estariam sendo promovidas no interior das penitenciárias. Na carta coletiva 030XX/20XX, os apenados afirmam que estão sendo aplicadas sanções coletivas e faltas disciplinares coletivas:

Quando alguns reeducandos vai conversar com os diretores sobre algum direito, ele vem aplicando faltas nos reeducandos que vão dialogar com ele sobre algum direito. Eles alegam que o reeducando o desrespeitou, ou ocasionou subversão a ordem e a disciplina e encaminha para Penitenciária (identifica a unidade) usada para castigos coletivos e punições e torturas físicas e morais (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Na carta 016XX/20XX, o remetente faz citação faz cobrança acerca de pressuposto legal sobre a integridade de quem está sob a custódia do Estado: “É assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. (trecho retirado de carta escrita por PPL). Ele denuncia que “os presos sofrem atentados a estas integridades; garantias essas asseguradas somente no papel mas não efetivadas na prática” (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Já na carta 011XX/20XX, o remetente é mais específico ao contar como são realizados os castigos físicos:

[...] toda vez que vai ter o chamado ‘bate-fundo’ (revista de celas) eles levam todos os presos para pontos cegos das câmeras, em um galpão, onde acontece

tortura pela intervenção do GOPE<sup>5</sup>, isto após eles terem feito uma dessas operações na frente de câmeras e terem sido flagrados em delitos de espancamentos, tiros nas costas, bombas e spray de pimenta, sem necessidade pois os presos já estavam de cueca, mão na cabeça, sentados com as mãos na cabeça sem oferecer risco em uma ação extremamente sem necessidade. Claro eles declararam aos advogados, à Corregedoria da DPE<sup>6</sup> e direitos humanos não ter a filmagem, mas vários internos com tiros nas costas em outubro de 2020, e eles para justificarem escolheram aleatoriamente 21 presos e os acusaram de motim desobediência e outras acusações para se resguardar de seus atos e isto vem acontecendo sempre, toda vez que um preso é espancado ele ainda recebe um PAD [falta grave] da forma de se resguardar por possíveis denúncias [...] Uma vez fui desmaiado, várias vezes levei socos na cara, chutes nas costas, pauladas nas mãos e pernas, por nada ter feito. A minha advogada [...], contato [...], após incomodar muito a promotoria de Planaltina conseguiu que me levassem ao IML<sup>7</sup> (depois de 2 dias) e tudo ainda estava lá os dois olhos quase não se abriam de roxo e inchado, ela tem esse laudo em mãos, e isso por nada fazer, a não ser por dizer que iria denunciá-los (trecho retirado de carta escrita por PPL).

Trata-se de imputações que estão intimamente relacionadas à ideia de que às pessoas privadas de liberdade – sejam condenadas ou não – não caberia nenhuma dignidade. Assim, impingir sofrimento físico e/ou psicológico a essas pessoas não é algo condenável. Ao contrário, a dor física e psicológica teria cunho pedagógico, disciplinador.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame das condições do sistema carcerário brasileiro revela um cenário alarmante de sobrecarga e precariedade

5 Grupo de Operações Penitenciárias.

6 Delegacia de Polícia Especializada.

7 Instituto Médico Legal.

que compromete a dignidade das pessoas privadas de liberdade.

Apesar das garantias legais, a realidade enfrentada por esses indivíduos é marcada por violação de direitos, superlotação e negligência estatal. Os dados estatísticos apresentados, somados às preocupações expressas em relatórios de diversas instituições, como o CNJ e a ONU, sublinham a urgência de uma abordagem mais eficaz para a reforma do sistema penitenciário.

Além dos dados quantitativos, as cartas enviadas por pessoas privadas de liberdade ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do CNJ oferecem uma visão qualitativa das experiências vividas dentro do sistema carcerário.

Essas cartas revelam um desejo constante de reivindicar direitos, solicitar melhorias e expressar a busca por justiça e dignidade. A análise das cartas destaca a familiaridade dos(as) encarcerados(as) com o arcabouço jurídico e as dificuldades enfrentadas na prática para acessar direitos legais.

Dessa forma, é crucial que as políticas públicas e as reformas do sistema carcerário não apenas abordem as questões estruturais, como a superlotação e o déficit de vagas, mas também considerem as necessidades e os direitos dos indivíduos encarcerados, garantindo que o sistema promova uma verdadeira justiça e dignidade para todos(as).

A voz das pessoas privadas de liberdade, expressa por meio das cartas, é um chamado urgente para a implementação de mudanças significativas que respeitem os direitos humanos e ofereçam condições mais justas e humanas de encarceramento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da Repú-

blica, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 7.626 de 24 de novembro de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.106 de 2 de dezembro de 2009**. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm). Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.433 de 29 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. Brasília: Presidência da República, 2011b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12433.htm). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.769, de 19 dezembro de 2018**. Altera o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Proces-

so Penal), as Leis n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.htm). Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT):** relatórios. Brasília: MDH, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios>. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Informação Nº 49/2021/COARE/CGCAP/DIRPP/DEPEN.** Levantamento sobre prestação de assistência religiosa no Sistema Penitenciário Brasileiro. Brasília: DEPEN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados estatísticos.** Brasília: SISDEPEN, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiM2U1MmYyY2QtNjE2Yy00ZmU2LWFiMzltMGU5ZTBhODgzMTQzliwidCI6ImViM-DkwNDIwLTOONGMtNDNmNy05MWYyL-TRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais - Relipen.** Brasília: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de informações penais: 15º ciclo SISDEPEN: 2º semestre de 2023.**

Brasília: Senappen, 2024. Disponível em: [www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf](http://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf). Acesso em: 23 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Letalidade prisional:** uma questão de justiça e de saúde pública. Brasília: CNJ 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-letalidade-prisional-11-05-23-relatorio-v2.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 391 de 10 de maio de 2021.** Estabelece procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3918>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CORRÊA, Camila Machado. **Preso convertido é preso calmo:** assistência religiosa no cárcere, discurso religioso e limites constitucionais. Dissertação (Mestrado em Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito). Rio de Janeiro: PUCRJ, 2022. Disponível em: [http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/600/2023/08/2012894\\_2022\\_Completo.pdf](http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/600/2023/08/2012894_2022_Completo.pdf). Acesso em: 5 ago. 2024.

DE ANGELUCCI, Giulia, et al. **Mães presas:** uma pesquisa empírica sobre o tratamento do judiciário às gestantes e mães encarceradas na Penitenciária Feminina do Paraná. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 8, p. 1-37, 2021.

FRAIA, Vanessa Figueiredo. **Caracterização da capacidade pulmonar nos detentos de duas penitenciárias da cidade de Guarulhos – SP.** Dissertação (Mestrado em Epidemiologia) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 52. 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6132/tde-28082009-160556/publico/VanessaFraia.pdf>. Acesso em: 25 jul 2024.

MACEDO, Laylla Ribeiro; MACIEL, Ethel Leonor Noia; STRUCHINER, Cláudio José. **Fatores associados à tuberculose na população privada de liberdade no Espírito Santo.** **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, p. 54-67, 2020. Disponível em: <https://www>.

[scielo.br/j/rsp/a/LKHfj8CwJhnKFsXWJn-GXjSv/?lang=pt](https://scielo.br/j/rsp/a/LKHfj8CwJhnKFsXWJn-GXjSv/?lang=pt) Acesso em: 25 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Informe anual 2018**. Washington: OEA, 2018. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/informes\\_anuales.asp](https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/informes_anuales.asp). Acesso em: 25 jul 2024.

PIRES, Thula e FREITAS, Felipe (orgs.). **Vozes do cárcere: ecos da resistência política**. Rio de Janeiro: Kitabu, 2018. Disponível em: [https://www.jur.puc-rio.br/wp-content/uploads/2019/02/Vozes\\_do\\_carece.pdf](https://www.jur.puc-rio.br/wp-content/uploads/2019/02/Vozes_do_carece.pdf). Acesso em: 25 jul. 2024.

RIBEIRO, Marcelle. Peluso compara presídios brasileiros a masmorras medievais. **O Globo**, Política, 25 mar. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/peluso-compara-presidios-brasileiros-masmorras-medievais-2805635>. Acesso em: 5 mar. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 4 de outubro de 2023. Disponível em: [https://portal.](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf)

[stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf) Acesso em: 25 jul. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 143.641/SP**. Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no Sistema Penitenciário Nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: min. Ricardo Lewandowski, 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/hc143641final3pdfvoto.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 580252**. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º. Recorrente: Anderson Nunes da Silva. Recorrido: Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623> Acesso em: 25 jul. 2024.

UNITED NATIONS. **UN Treaty Body Database**. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

---

**Olívia Alves Gomes Pessoa**

Doutoranda no Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Possui Graduação em Ciência Política e mestrado em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Pesquisadora no Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

**Danielly dos Santos Queirós**

Graduada e Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente trabalha como Analista Judiciária, Área de Ciências Sociais, cargo de pesquisadora no Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

---

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRA FLÁVIA PESSOA

**ATO NORMATIVO - 0008546-39.2021.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATORA: CONSELHEIRA FLÁVIA PESSOA**  
**DATA DE JULGAMENTO: 14/12/2021**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO À LIBERDADE RELIGIOSA E COMBATE À INTOLERÂNCIA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO. APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRO GIOVANNI OLSSON

**ATO NORMATIVO - 0003474-03.2023.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: CONSELHEIRO GIOVANNI OLSSON**  
**DATA DE JULGAMENTO: 20/6/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. PROPOSTA DE EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO. INSTALAÇÃO DE PONTOS DE INCLUSÃO DIGITAL (PID) PELO PODER JUDICIÁRIO. ACESSO À JUSTIÇA. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRA IVANA FARINA NAVARRETE PENA

**ATO NORMATIVO - 0003855-79.2021.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATORA: CONSELHEIRA IVANA FARINA NAVARRETE PENA**  
**DATA DE JULGAMENTO: 1/6/2021**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. COMISSÃO PERMANENTE DE SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE SOCIAL. ATUALIZAÇÃO E APRIMORAMENTO DAS RESOLUÇÕES CNJ 201/2015 E 230/2016. POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE E DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO. RESOLUÇÕES 201/2015 E 230/2016 REVOGADAS. NOVAS RESOLUÇÕES APROVADAS.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRO LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0006009-70.2021.2.00.0000**

**REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - 9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CHAPECÓ - SC**

**REQUERIDO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TJSC**

**RELATOR: CONSELHEIRO LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO**

**DATA DE JULGAMENTO: 16/8/2024**

**EMENTA:** PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. ATO DO CONSELHO DA MAGISTRATURA. RESOLUÇÃO CM 8/14. PROGRAMA “LAR LEGAL”. LEI 13.465/17. DESIGNAÇÃO DE MAGISTRADOS. REGIME DE COOPERAÇÃO. PRINCÍPIOS DO JUIZ NATURAL E DA VEDAÇÃO À INSTALAÇÃO DE TRIBUNAIS DE EXCEÇÃO. INOCORRÊNCIA NO ÂMBITO DO ATO ADMINISTRATIVO QUESTIONADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E REGISTROS PÚBLICOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE FORMA ANÔMALA DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE. MERO RECONHECIMENTO DE SITUAÇÃO CONSOLIDADA. JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. INTERVENÇÃO FACULTATIVA DA JURISDIÇÃO. OPÇÃO DOS INTERESSADOS. REFORÇO DA SEGURANÇA JURÍDICA. ATUAÇÃO DO MAGISTRADO. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA, AINDA QUE EXERCIDA NO ÂMBITO DA JURISDIÇÃO. MAIOR CARGA DE INQUISITORIEDADE. REGULAMENTAÇÃO PROCEDIMENTAL. ORIENTAÇÃO À ATUAÇÃO DO MAGISTRADO. RECOMENDAÇÃO DE OFÍCIO AO TRIBUNAL.

1. O Programa Lar Legal é destinado à regularização fundiária de imóveis urbanos ou urbanizados integrantes de loteamento ou desmembramento já consolidado, embora não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, preferencialmente em áreas de maior carência. Deflagração condicionada à regularidade ambiental.

2. O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado em procedimento desburocratizado de jurisdição voluntária, de adesão facultativa por excelência, com a participação do Poder Judiciário e a intervenção do Ministério Público em todos os atos, confere maior segurança jurídica ao possuidor de boa-fé, ao registrador e ao sistema registral sem a caracterização de nova forma de aquisição originária da propriedade.

3. As feições específicas da atuação do magistrado em procedimentos de jurisdição voluntária refletem-se, por exemplo, na liberdade dada ao julgador de não observar o “critério de legalidade estrita, podendo adotar em cada caso a solução que considerar mais conveniente ou oportuna” (CPC, art. 725, parágrafo único). Daí, advém a atribuição de maior carga de inquisitorialidade ao juiz ou juíza responsável pelo processamento e julgamento da demanda. Disposições ordinatórias que complementam as normas gerais estabelecidas por lei e que dão balizas mais seguras à atuação do julgador não se confundem com regras processuais cuja edição é restrita ao legislador federal.

4. A iniciativa do TJSC oferece dignidade e cidadania adjetiva a famílias e comunidades carentes com escopo e objetivos distintos daqueles enunciados pela Lei do Reurb. A vinculação do reconhecimento do título de domínio à prévia viabilização da urbanização tem como consequência embaraçar a urgente formalização da situação fática da propriedade e atingiria duplamente os moradores de municípios menores. O corpo técnico municipal, especialmente no interior, é insuficiente ou pouco capacitado nas necessárias competências demandadas para o desenvolvimento de processo que redundaria na outorga do

---

## JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

título por ato administrativo do prefeito municipal, penalizando duplamente seus cidadãos.

Procedimento de Controle Administrativo que se conhece em parte e que, na parte conhecida, se julga improcedente. Recomendação ao TJSC para adequação de sua política pública ao Programa Permanente da Regularização Fundiária Plena de Núcleo Urbanos Informais e Favelas, instituído pelo Provimento n. 158/2023 da Corregedoria Nacional de Justiça.

**LINK:** [Voto](#)

### MINISTRO LUIZ FUX

**ATO NORMATIVO - 0007552-45.2020.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX**  
**DATA DE JULGAMENTO: 22/9/2020**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. PROMOÇÃO DE COTAS RACIAIS NOS PROGRAMAS DE ESTÁGIO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO NACIONAL. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

### MINISTRO LUIZ FUX

**ATO NORMATIVO - 0000574-81.2022.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX**  
**DATA DE JULGAMENTO: 8/2/2022**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RECOMENDAÇÃO. PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

### CONSELHEIRO MARCIO LUIZ FREITAS

**ATO NORMATIVO - 0007861-61.2023.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: CONSELHEIRO MARCIO LUIZ FREITAS**  
**DATA DE JULGAMENTO: 12/12/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. CRIAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO MARCOS VINÍCIUS JARDIM RODRIGUES

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0006510-53.2023.2.00.0000

REQUERENTE: JULIANA SANTANA DA SILVA

REQUERIDO: COMISSÃO DO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E DE REGISTRO DO ESTADO DE ALAGOASJ

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS VINÍCIUS JARDIM RODRIGUES

DATA DE JULGAMENTO: 31/10/2023

**EMENTA:** PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. RATIFICAÇÃO DE LIMINAR. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. TJAL. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E DE REGISTRO. EDITAL N. 1/2023. PROVA ESCRITA E PRÁTICA. CANDIDATA GESTANTE. AVANÇADO ESTÁGIO DE GRAVIDEZ. REMARCAÇÃO DA PROVA. PARTURIENTE. POSSIBILIDADE. IGUALDADE MATERIAL. PROTEÇÃO À FAMÍLIA. DIREITOS REPRODUTIVOS. LIVRE ACESSO AOS CARGOS PÚBLICOS. RESOLUÇÃO CNJ N° 492/2023. PERSPECTIVA DE GÊNERO NOS JULGAMENTOS DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO. LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA. JULGADO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO.

1. Procedimento de Controle Administrativo proposto contra decisão da Comissão do Concurso que indeferiu a remarcação da prova escrita e prática de candidata gestante.

2. Em exame liminar, exsurtem indícios da plausibilidade do direito reivindicado na inicial, uma vez que a candidata gestante se encontrava em avançado estágio de gravidez (38ª semana), com o parto realizado poucos dias antes da aplicação da prova.

3. Na ponderação de princípios constitucionais, no caso concreto, a proteção à família, à saúde, ao trabalho e o livre acesso aos cargos, empregos e funções públicas devem preponderar em face do princípio da igualdade formal. Condições excepcionais da candidata que autorizam a remarcação da prova. Precedentes STF e CNJ.

4. Tutela de urgência parcialmente concedida para determinar que a Comissão do Concurso propicie a remarcação da prova escrita e prática apenas em relação à candidata, de forma presencial e nos mesmos termos proporcionados aos demais candidatos, observado o prazo mínimo de 45 dias corridos entre o dia do parto e a nova data de realização da prova.

5. Liminar ratificada. Conversão em julgamento definitivo. Julgado procedente em parte o pedido.

**LINK:** [Voto](#)

---

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

**ATO NORMATIVO - 0000904-78.2022.2.00.0000**

**REQUERENTE: CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

**DATA DE JULGAMENTO: 22/3/2022**

**EMENTA:** ATO ADMINISTRATIVO. CONVENÇÃO DA HAIA SOBRE OS ASPECTOS CIVIS DO SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS. DECRETO N. 3141/2000. REGULAMENTAÇÃO.

**LINK:** [Voto](#)

## MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

**ATO NORMATIVO - 0009076-43.2021.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

**DATA DE JULGAMENTO: 5/4/2022**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE INSTITUI DIRETRIZES E PROCEDIMENTOS PARA EFETIVAR A GARANTIA DO DIREITO AO ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO DE PESSOAS E POVOS INDÍGENAS. DIVERGÊNCIAS PONTUAIS.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRO MÁRIO GOULART MAIA

**ATO NORMATIVO - 0005234-84.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATOR: CONSELHEIRO MÁRIO GOULART MAIA**

**DATA DE JULGAMENTO: 5/9/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. INSTITUI A POLÍTICA JUDICIÁRIA SOBRE PESSOAS IDOSAS E SUAS INTERSECCIONALIDADES.

**LINK:** [Voto](#)

---

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO

**ATO NORMATIVO - 0001883-74.2021.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO**  
**DATA DE JULGAMENTO: 4/5/2021**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO À REMIÇÃO DE PENA POR MEIO DE PRÁTICAS SOCIAIS EDUCATIVAS EM UNIDADES DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. CUMPRIMENTO DE ORIENTAÇÕES DO CNJ SOBRE O TEMA, DA LEGISLAÇÃO QUE REGE A MATÉRIA E DE ATOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRO MAURO PEREIRA MARTINS

**ATO NORMATIVO - 0002903-66.2022.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: CONSELHEIRO MAURO PEREIRA MARTINS**  
**DATA DE JULGAMENTO: 14/2/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. POLÍTICA JUDICIÁRIA. FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE. APROVAÇÃO.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO PABLO COUTINHO BARRETO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0005214-93.2023.2.00.0000

REQUERENTE: GUILHERME SOARES SCHULZ DE CARVALHO

REQUERIDO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TJRS

RELATOR: CONSELHEIRO PABLO COUTINHO BARRETO

DATA DE JULGAMENTO: 12/12/2023

**EMENTA:** PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO NA MAGISTRATURA. COTAS RACIAIS. COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO. ILEGALIDADE NA FORMAÇÃO DE COMISSÃO QUE AVALIOU OS RECURSOS DOS CANDIDATOS AUTODECLARADOS NEGROS. FORMAÇÃO DE NOVA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CNJ Nº 203/2015, DA INSTRUÇÃO NORMATIVA MGI Nº 23/2023, BEM COMO DA RESOLUÇÃO APROVADA NESTA ASSENTADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. Procedimento em que se questiona irregularidade quanto a eliminação do Concurso Público para ingresso na carreira da magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, regido pelo Edital 61/2019, em virtude de não ter sido considerado como pessoa negra pela comissão de heteroidentificação.

2. Análise do recurso contra decisão da comissão de heteroidentificação realizada por comissão que não é composta por especialistas em questões raciais e direito da antidiscriminação, nos termos do § 4º do art. 5º da Resolução CNJ nº 203/2015.

3. A Instrução Normativa MGI nº 23/2023, do Poder Executivo, pode ser validamente utilizada como parâmetro para a estruturação de comissão de heteroidentificação, naquilo que não for contrário à Resolução CNJ nº 203/2015.

4. Determinação ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul para que reavalie os recursos interpostos contra a decisão da comissão de heteroidentificação, que deverão ser submetidos ao crivo de nova comissão de heteroidentificação, que atenda aos requisitos impostos pela Resolução CNJ nº 203/2015, bem como, pela Instrução Normativa MGI nº 23/2023, assim como pela Resolução CNJ aprovada nesta assentada, que disciplina as Comissões de Heteroidentificação e o respectivo procedimento nos concursos públicos realizados no âmbito do Poder Judiciário, na forma prevista nas Resoluções CNJ nº 75/2009, 81/2009 e 203/2015.

5. Procedência do pedido.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRA RENATA GIL

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - 0007698-52.2021.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: JOSÉ ERNESTO MANZI**  
**RELATORA PARA O ACÓRDÃO: CONSELHEIRA RENATA GIL**  
**DATA DE JULGAMENTO: 11/10/2024**

**EMENTA:** PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DESEMBARGADOR. CONDUITA INCOMPATÍVEL COM O DECORO DA FUNÇÃO. UTILIZAÇÃO DE LINGUAGEM OFENSIVA E DE VIÉS MISÓGINO EM SESSÃO DE JULGAMENTO VIRTUAL. VIOLAÇÃO DOS DEVERES PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA E NO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA. DISPONIBILIDADE COM VENCIMENTOS PROPORCIONAIS PELO PRAZO DE SESSENTA DIAS.

### I. CASO EM EXAME

1. Processo Administrativo Disciplinar instaurado contra Desembargador que proferiu expressão ofensiva durante sessão virtual de julgamento.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) determinar se a conduta do magistrado caracteriza violação aos deveres funcionais previstos na LOMAN e no Código de Ética da Magistratura; (ii) definir a penalidade adequada ao caso.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A conduta do magistrado, que utilizou linguagem inadequada e ofensiva em sessão pública, configura violação aos deveres de dignidade, honra e decoro previstos no art. 35, incisos IV e VIII, da LOMAN, além de infringir o Código de Ética da Magistratura (arts. 1º, 12, 16, 22, parágrafo único, e 37).

4. A tese defensiva de que a fala seria destinada a outra pessoa em conversa paralela não foi corroborada por provas, sendo a expressão, de viés misógino, considerada ofensiva à advogada presente na sessão, conforme as circunstâncias do caso e o depoimento da própria advogada.

5. Com o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar 0002268-51.2023.2.00.0000, sobreveio novo entendimento deste Conselho quanto à aplicação da pena de disponibilidade, em que o afastamento dos magistrados por período de 2 (dois) anos passou a ser a modalidade máxima da sanção.

6. Considerando que as penas de advertência e censura são aplicáveis apenas a juízes de primeira instância, e que a gravidade da conduta não justifica a aposentadoria compulsória, a aplicação da pena de disponibilidade por 60 (sessenta) dias emerge como a medida mais proporcional e adequada à infração cometida.

### IV. DISPOSITIVO

7. Processo Administrativo Disciplinar julgado procedente.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRO RICHARD PAE KIM

**ATO NORMATIVO - 0005452-49.2022.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATOR: CONSELHEIRO RICHARD PAE KIM**

**DATA DE JULGAMENTO: 30/8/2022**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA. PROJETO “JUSTIÇA COMEÇA NA INFÂNCIA: FORTALECENDO A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA”. CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS. PRIMEIRA INFÂNCIA. MAIOR JANELA DE OPORTUNIDADES PARA FORMAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS HUMANAS SUBJACENTES À CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE PACÍFICA E SUSTENTÁVEL. CIDADANIA E TITULARIDADE DE DIREITOS. NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE MODO A ATENDER A CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS E TORNAR VIÁVEL A ATENÇÃO INTEGRAL REGULAMENTADA NO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. JUSTIÇA SENSÍVEL E AMIGÁVEL AOS CIDADÃOS DESDE O INÍCIO DA VIDA. ATENÇÃO DIFERENCIADA ÀS MÃES E PAIS. GARANTIA DO DIREITO À ATENÇÃO INTEGRAL E INTEGRADA NA PRIMEIRA INFÂNCIA. ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ABSOLUTA PRIORIDADE E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PELA GARANTIA DOS DIREITOS INFANTOJUVENIS. ESTRATÉGIA PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DO PACTO PELA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS DA AGENDA 2030 NO PODER JUDICIÁRIO. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRO RICHARD PAE KIM

**ATO NORMATIVO - 0002524-91.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATOR: CONSELHEIRO RICHARD PAE KIM**

**DATA DE JULGAMENTO: 25/4/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. POLÍTICA DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS E ÀS ADOLESCENTES EXPOSTOS(AS) A GRAVE E IMINENTE AMEAÇA DE MORTE. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL E DA PRIORIDADE ABSOLUTA, DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DEVER DE PREVENIR A AMEAÇA E/OU VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ART. 1º, § 2º, INCISO II DA LEI N. 12.594/2012. PROPOSTA DE SOLUÇÃO PARA A COMPLEXA DEMANDA ENVOLVENDO O PPCAAM. RESOLUÇÃO, DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA E COGENTE EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL, QUE DISPÕE SOBRE A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES EXPOSTOS À GRAVE E IMINENTE AMEAÇA DE MORTE, PREVENDO A UTILIZAÇÃO DAS REGRAS DA COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA PARA AS SITUAÇÕES QUE DEMANDAREM TRANSFERÊNCIAS INTERMUNICIPAIS E INTERESTADUAIS. ATO NORMATIVO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## MINISTRA ROSA WEBER

**ATO NORMATIVO - 0007613-32.2022.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**DATA DE JULGAMENTO: 6/12/2022**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. ESTABELECE DIRETRIZES PARA A REALIZAÇÃO DO RECONHECIMENTO DE PESSOAS EM PROCEDIMENTOS E PROCESSOS CRIMINAIS E SUA AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## MINISTRA ROSA WEBER

**ATO NORMATIVO - 0000916-58.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**DATA DE JULGAMENTO: 28/2/2023**

**EMENTA:** INSTITUI O FÓRUM NACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA A EQUIDADE RACIAL (FONAER) COM ATRIBUIÇÃO DE ELABORAR ESTUDOS E PROPOR MEDIDAS CONCRETAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA QUANTO À EQUIDADE RACIAL, EM CARÁTER NACIONAL E PERMANENTE. RESOLUÇÃO APROVADA.

**LINK:** [Voto](#)

## MINISTRA ROSA WEBER

**ATO NORMATIVO - 0005990-93.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**DATA DE JULGAMENTO: 26/9/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. TRATAMENTO DE ADOLESCENTES E JOVENS INDÍGENAS NO CASO DE APREENSÃO, REPRESENTAÇÃO EM PROCESSO DE APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL OU CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA. DIRETRIZES E PROCEDIMENTOS. PODER JUDICIÁRIO. APROVAÇÃO DO ATO NORMATIVO.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE

**ATO NORMATIVO - 0001071-61.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

**DATA DE JULGAMENTO: 14/3/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. ESTABELECE, PARA ADOÇÃO DE PERSPECTIVA DE GÊNERO NOS JULGAMENTOS EM TODO O PODER JUDICIÁRIO, AS DIRETRIZES DO PROTOCOLO APROVADO PELO GRUPO DE TRABALHO CONSTITUÍDO PELA PORTARIA CNJ N. 27/2021, INSTITUI OBRIGATORIEDADE DE CAPACITAÇÃO DE MAGISTRADOS E MAGISTRADAS, RELACIONADA A DIREITOS HUMANOS, GÊNERO, RAÇA E ETNIA, EM PERSPECTIVA INTERSECCIONAL, E CRIA O COMITÊ DE ACOMPANHAMENTO E CAPACITAÇÃO SOBRE JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO NO PODER JUDICIÁRIO E O COMITÊ DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL FEMININA NO PODER JUDICIÁRIO. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE

**ATO NORMATIVO - 0001902-12.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

**DATA DE JULGAMENTO: 28/3/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. ALTERA A RESOLUÇÃO CNJ N. 75/2009. CONCURSOS PÚBLICOS PARA INGRESSO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA EM TODOS OS RAMOS DO PODER JUDICIÁRIO NACIONAL. PARIDADE DE GÊNERO NA COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES EXAMINADORAS E BANCAS DE CONCURSO E PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE NA SUA FORMAÇÃO. INCLUSÃO DE DISCIPLINAS SOBRE GÊNERO E DIREITOS HUMANOS NO ANEXO VI. RESOLUÇÃO APROVADA.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE

**ATO NORMATIVO - 0001070-76.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

**DATA DE JULGAMENTO: 26/9/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO 255/2018. POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL FEMININA NO PODER JUDICIÁRIO. ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE TRIBUNAIS E CONSELHOS. PARIDADE DE GÊNERO. REPOSITÓRIO NACIONAL DE MULHERES JURISTAS. ALIMENTAÇÃO DE DADOS. SEMINÁRIO NACIONAL. ENCONTRO PARA FORTALECIMENTO E PROPOSIÇÕES CONCRETAS DE APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA. INSERÇÃO DO EVENTO NO CALENDÁRIO ANUAL DO CNJ.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE

**ATO NORMATIVO - 0005605-48.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: CONSELHEIRA SALISE SANCHOTENE**

**DATA DE JULGAMENTO: 26/9/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO 106/2010. ACESSO AO SEGUNDO GRAU. DESEMBARGO. CRITÉRIOS. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO. DADOS. DESPROPORÇÃO DE GÊNERO. RESOLUÇÃO 255/2018. POLÍTICA DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL FEMININA NO PODER JUDICIÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE ALTERNÂNCIA ENTRE LISTAS MISTAS, COMPOSTAS POR JUÍZES E JUÍZAS, E LISTAS EXCLUSIVAMENTE DE MULHERES, COMPOSTAS POR JUÍZAS. AÇÃO AFIRMATIVA. EQUIDADE. CARÁTER TRANSITÓRIO. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRO SIDNEY MADRUGA

**ATO NORMATIVO - 0001728-03.2023.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: CONSELHEIRO SIDNEY MADRUGA**  
**DATA DE JULGAMENTO: 23/5/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. ALTERA A RESOLUÇÃO CNJ N.º 343, DE 09 DE SETEMBRO DE 2020, QUE INSTITUI CONDIÇÕES ESPECIAIS DE TRABALHO PARA MAGISTRADOS(AS) E SERVIDORES(AS) COM DEFICIÊNCIA, NECESSIDADES ESPECIAIS OU DOENÇA GRAVE OU QUE SEJAM PAIS OU RESPONSÁVEIS POR DEPENDENTES NESTA MESMA CONDIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRO SIDNEY MADRUGA

**ATO NORMATIVO - 0007920-83.2022.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: CONSELHEIRO SIDNEY MADRUGA**  
**DATA DE JULGAMENTO: 20/6/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. ESTABELECE A RESERVA AOS INDÍGENAS, NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO, DE AO MENOS 3% (TRÊS POR CENTO), DAS VAGAS OFERECIDAS NOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA PROVIMENTO DE CARGOS EFETIVOS E DE INGRESSO NA MAGISTRATURA. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## CONSELHEIRA TANIA REGINA SILVA RECKZIEGEL

**ATO NORMATIVO - 0001808-35.2021.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATORA: CONSELHEIRA TANIA REGINA SILVA RECKZIEGEL**  
**DATA DE JULGAMENTO: 23/3/2021**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO CNJ N.º 253/2018. CENTROS ESPECIALIZADOS DE ATENÇÃO ÀS VÍTIMAS E OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## CONSELHEIRA TANIA REGINA SILVA RECKZIEGEL

**ATO NORMATIVO - 0006189-86.2021.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATORA: CONSELHEIRA TANIA REGINA SILVA RECKZIEGEL**

**DATA DE JULGAMENTO: 18/8/2021**

**EMENTA:** RECOMENDAÇÃO. PRIORIDADE. APRECIÇÃO DAS HIPÓTESES DE DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA. ATUAÇÃO EM REDE, COM O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ÓRGÃOS INTEGRANTES DA SEGURANÇA PÚBLICA. NECESSIDADE DE SE CONFERIR MAIOR EFETIVIDADE ÀS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA. COMUNICAÇÃO DE ATOS PROCESSUAIS ÀS VÍTIMAS. CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES E OFICIAIS DE JUSTIÇA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS, DESDE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO ATO NORMATIVO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO

**ATO NORMATIVO - 0002241-05.2022.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATOR: MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**

**DATA DE JULGAMENTO: 19/4/2022**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. ALTERAÇÃO DAS RESOLUÇÕES CNJ. N. 75/2009 e 203/2015. ELIMINAÇÃO DE CLÁUSULA DE BARREIRA E INSTITUIÇÃO OBRIGATÓRIA DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS CONCURSOS PARA INGRESSO NA MAGISTRATURA. ATO NORMATIVO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO

**ATO NORMATIVO - 0003244-58.2023.2.00.0000**

**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**

**RELATOR: MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**

**DATA DE JULGAMENTO: 20/6/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. REGULAMENTA A CRIAÇÃO DE COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS. INSTITUI DIRETRIZES PARA REALIZAÇÃO DE VISITAS TÉCNICAS EM ÁREAS DE LITÍGIOS E DE AUDIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

## MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO

**ATO NORMATIVO - 0005298-94.2023.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**  
**DATA DE JULGAMENTO: 22/8/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. COMISSÃO DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL, INFRAESTRUTURA E GESTÃO DE PESSOAS. ALTERAÇÃO DAS RESOLUÇÕES CNJ N. 81/2009 E 203/2015.

1. Supressão de nota mínima 6,0 na prova objetiva seletiva para candidatos cotistas, nos concursos para serventias extrajudiciais (alteração do § 1o-A do art. 3º da Resolução CNJ n. 81/2009).
  2. Possibilidade de instituição da comissão de heteroidentificação nos concursos para serventias extrajudiciais no ato de inscrição ou antes da publicação do resultado final do concurso (alteração da redação do §6o do art. 3º da Resolução CNJ n. 81/2009).
  3. Inserção de dispositivo para diferenciar a nota de corte nos concursos da magistratura e demais concursos para provimento de cargos efetivos no Poder Judiciário (§ 3o do art. 1º da Resolução CNJ n. 203/2015).
  4. Previsão de regra intertemporal para aplicação imediata dos dispositivos alterados.
- ATO NORMATIVO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

## MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO

**ATO NORMATIVO - 0005090-13.2023.2.00.0000**  
**REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**  
**RELATOR: MINISTRO VIEIRA DE MELLO FILHO**  
**DATA DE JULGAMENTO: 12/12/2023**

**EMENTA:** ATO NORMATIVO. REGULAMENTAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO INSTAURADAS NOS CONCURSOS PÚBLICOS REALIZADOS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO. APLICAÇÃO ÀS RESOLUÇÕES CNJ N. 75/2009, 81/2009 E 203/2015. ATO APROVADO.

**LINK:** [Voto](#)

---

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES



