

R E V I S T A

ISSN 2525-4502



V. 10, N. 1, JAN./JUN. 2026

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CRIME ORGANIZADO INFÂNCIA E JUVENTUDE





CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Luiz Edson Fachin

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros e Conselheiras

Ministra Kátia Magalhães Arruda
Jaceguara Dantas da Silva
Andréa Esmeraldo
Paulo Regis Machado Botelho
Fabio Francisco Esteves
Ilan Presser
Noemia Aparecida Garcia Porto
Sílvia Amorim Júnior
João Paulo Santos Schoucair
Marcello Terto
Ulisses Rabaneda
Daiane Nogueira de Lira
Rodrigo Badaró

Secretária-Geral

Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Secretário de Estratégia e Projetos

Paulo Marcos de Farias

Diretor-Geral

Bruno César de Oliveira Lopes

Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ

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

Coordenadoria de Gestão da Informação e Memória do Poder Judiciário - COIN

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama, Gerente da Revista, Revisão de texto
Renata Lima Guedes Peixoto, Assistente da Revista, Diagramação/Revisão de texto

Secretaria de Comunicação Social

Ana Gabriela Guerreiro Leite
Eron Castro, Capa

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

**VIOLÊNCIA DOMÉSTICA
CRIME ORGANIZADO
INFÂNCIA E JUVENTUDE**



Editor-chefe

Paulo Marcos de Farias, Secretário de Estratégia e Projetos do CNJ

Conselho Editorial

Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Secretária-Geral do CNJ

Fernando Facury Scaff

Professor Doutor Titular da Universidade de São Paulo (USP)

Aldacy Rachid Coutinho

Professora Doutora Titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Juliana Furtado Costa

Professora Doutora da Fundação Getúlio Vargas-SP (FGV/DIREITO-SP)

Paulo Roberto Lyrio Pimenta

Professor Doutor Titular da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Juiz Federal do TRF-1

Jayme Weingartner Neto

Professor Doutor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Desembargador do TJRS

Carlos Frederico Mares de Souza Filho

Professor Doutor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Jane Reis Gonçalves Pereira

Professora Doutora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Juíza Federal do TRF-2

Conselho Técnico-Científico e Jurisprudencial

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministra Kátia Magalhães Arruda

Conselheira Jaceguara Dantas da Silva

Conselheira Andréa Cunha Esmeraldo

Conselheiro Paulo Regis Machado Botelho

Conselheiro Fabio Francisco Esteves

Conselheiro Ilan Presser

Conselheira Noemia Aparecida Garcia Porto

Conselheiro Silvio Amorim Júnior

Conselheiro João Paulo Santos Schoucair

Conselheiro Marcello Terto

Conselheiro Ulisses Rabaneda

Conselheira Daiane Nogueira de Lira

Conselheiro Rodrigo Badaró

Ana Lúcia Andrade de Aguiar, Juíza auxiliar do CNJ

Gabriela M. de Azevedo Soares, Diretora Executiva do DPJ

Pâmela Tieme B. Aoyama, Coordenadora da COIN

Rol de Pareceristas

Alamir Costa Louro - TJES
Álvaro Antônio Sagulo Borges de Aquino - UERJ
Ana Paula Antunes Martins - UnB
Anderson de Paiva Gabriel - UERJ
André Luiz Valim Vieira - FURG
André Murilo Parente Nogueira - ITE
Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte - TJRJ
Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Antônio César Bochenek - ENFAM
Antonio Henrique Graciano Suxberger - UniCEUB
Arthemisia Ferreira Paulo Santiago - TRF5
Arthur Henrique de Pontes Regis - Uniprocessus
Bruno Amaral Machado - UniCEUB
Caio Castelliano de Vasconcelos - AGU
Carlos Luiz Strapazzon - UNOESC
Clarindo Epaminondas de Sá Neto - UFERSA
Daniel Marchionatti Barbosa - CJF
Daniel Marques de Camargo - UNIFIO
Elisa Sardão Colares - TST
Erica Canuto Veras - MPRJ
Fábio Henrique Falcone Garcia - TJSP
Felipe Albertini Nani Viaro - TJSP
Felipe Evangelista Andrade Silva - CNJ
Fernando Parente dos Santos Vasconcelos - UniCEUB
Flávio Henrique de Melo - UNIP
Francieli Puntel Raminelli - UFRGS
Francisco Lisboa Rodrigues - UNIFOR
Gabriela Maia Rebouças - UNIT
Gabrielle Bezerra Sales Sarlet - PUCRio
Giselle Crosara Lettieri Gracindo - CFM
Gláucio Roberto Brittes de Araujo - TJSP
Grasielle Borges Vieira de Carvalho - UNIT
Guilherme Ribeiro Baldan - EMERON
Igor Caires Machado - CNJ
Ingo Wolfgang Sarlet - PUCRio
Jairo Simão Santana Melo - CNJ
Jean Carlos Dias - CESUPA
Jeferson Ferreira Barbosa - PUCRS
Jefferson Carlos Carús Guedes - UniCEUB
Johnny Gustavo Clemes - EMERON
Jordana Maria Ferreira de Lima - CNJ
Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha - UNDB
José Roberto Sotero de Mello Porto - DPGERJ
José dos Santos Carvalho Filho - IDP
Juliana Tonche - UNIVASF
Keyla Cristina Farias dos Santos - CEDIN
Larissa Pochmann da Silva - UFF
Leandro do Nascimento Rodrigues - IESB
Leticia Fontestad Portalés - UMA
Livia Maria Santana e Sant'Anna Vaz - MPBA
Lucas Delgado - IDP
Lucas Gonçalves da Silva - UFS
Luciana Paula Conforti - TRTPE
Luciane Cardoso Barzotto - ENAMAT
Luciano Athayde Chaves - UNIFOR
Luiz Rodrigues Wambier - FMU
Marcelle Coelho do Rosario - UNISINOS
Marcelo Schenk Duque - UFRGS
Márcia Michele Garcia Duarte - UERJ
Marco Jobim - PUCRS
Marcos de Lima Porta - PUCSP
Maria Fernanda Dias Mergulhão - AMPERJ
Marilda Silveira - IDP
Mônica Cecilio Rodrigues - UNIPAC
Odilon Romano Neto - JFRJ
Paulo Cezar Dias - UNIP
Paulo Eduardo Alves da Silva - REED
Paulo Ramón Suárez Xavier - UMA
Rebecca Groterhorst - FEC
Renato Siqueira de Pretto - PUC Campinas
Ricardo Rachid de Oliveira - UDC
Richard Pae Kim - UNISA
Rodrigo Fernandes Lima Dalledone - EMAP
Rubens Beçak - USP
Sérgio Ferreira Victor - IDP
Sílvio Gabriel Serrano Nunes - UNISA
Tagore Trajano de Almeida Silva - UFBA
Taís Schilling Ferraz - ENFAM
Teodomiro Noronha Cardozo - IMP
Tomas de Aquino Guimaraes - UnB
Trícia Navarro Xavier Cabral - UFES
Verônica Marques - UNIMA
Wagner Roby Gidaro - PUC Campinas
Walter Godoy dos Santos Júnior - UNINOVE
Welder Queiroz dos Santos - UFMT

SUMÁRIO

11 - 14

APRESENTAÇÃO

PAULO MARCOS DE FARIAS

15 - 28

ENTREVISTA

CAMILA NUNES DIAS

Questões sobre as Organizações Criminosas

ARTIGOS

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

29 - 44

O AFASTAMENTO LABORAL REMUNERADO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: DA LACUNA NORMATIVA À SOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL

Jorge Américo Pereira de Lira

Carolina Nobre Castello Branco

45 - 74

ENTRE O SILÊNCIO E A (SOBRE)VIVÊNCIA: FATORES MULTICAUSAIS E ESTRUTURAIS QUE DIFICULTAM O ACESSO À JUSTIÇA DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Suzana Massako Hiram Loreto de Oliveira

Andressa Garcia Dal Bosco Dall'Agnol

75 - 100

JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: O PAPEL DO PROTOCOLO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA INTERNALIZAÇÃO DO ESTÂNDAR INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Maria Eduardha Barbosa Pereira

101 - 120

MEDIDAS PROTETIVAS ONLINE E ACESSO À JUSTIÇA: IMPACTOS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES

Danyelle Bitencourt Athayde Ribeiro

Miréia Luiza Araújo Lima e Silva

Thiago Allisson Cardoso de Jesus

121 - 136

INDEPENDÊNCIA ECONÔMICA DA MULHER COMO FERRAMENTA PARA QUEBRA DO CICLO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Camila Henning Salmoria

Taís de Paula Scheer

ARTIGOS

CRIME ORGANIZADO

137 - 156

BREVES REFLEXÕES SOBRE A CRIMINALIDADE ORGANIZADA AMBIENTAL

Glaucio Roberto Brittes de Araújo

157 - 174

GEOMETRIA DAS FACÇÕES CRIMINOSAS: GÊNESE ORGANIZACIONAL E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS DO PODER JUDICIÁRIO NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO

Rodrigo Cavalcanti

Larissa Cristine Siqueira de Oliveira

175 - 190

PRISÃO PREVENTIVA EM ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS: A PRESUNÇÃO DE PERICULOSIDADE EM POSSÍVEL TENSÃO COM A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

Thiago Baldani Gomes De Filippo

191 - 208

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROTEÇÃO DE DADOS NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: LIMITES CONSTITUCIONAIS AO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

Jorge José Lawand

209 - 232

A ARQUITETURA DO COLAPSO: EXECUÇÃO PENAL, OPACIDADE FISCAL E DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Marina Michel de Macedo Martynychen
Allana Campos Marques Schrappe

233 - 252

GARIMPOS ILEGAIS E FACÇÕES CRIMINOSAS NO SUL DO PARÁ: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA VIOÊNCIA ESTRUTURAL

George Hamilton Maués
Homero Lamarão Neto

253 - 270

O SETOR IMOBILIÁRIO COMO AMBIENTE DE INTEGRAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS: PERSPECTIVAS SOBRE A LAVAGEM DE CAPITAIS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Adriana Maria Gomes de Souza Spengler
Rainier Nespolo

ARTIGOS

INFÂNCIA E JUVENTUDE

271 - 290

CIBERPEDOFILIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PERSPECTIVAS JURÍDICOPENAIS DA PORNOGRAFIA INFANTIL SINTÉTICA

Rodrigo Fuziger
Lis Vitória de Almeida Fernandes

291 - 302

A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIA VÍTIMAS DE VIOÊNCIA SEXUAL: GOVERNANÇA JUDICIAL, DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO DE DADOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA REDE ESPECIALIZADA E ACESSÍVEL

Flávio Henrique de Melo
Marcilene da Silva

303 - 326

ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR E MONOPARENTALIDADE FEMININA: UMA ANÁLISE A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS NO SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO (SNA)

Isabely Fontana da Mota
Janaína Dantas G. Gomes

327 - 346

MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA ENVOLVENDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES: GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL, CAPACIDADE ESTATAL LOCAL E TENSÕES DE COMPETÊNCIA NAS LEIS MARIA DA PENHA E HENRY BOREL

Carlos Antonio Ferreira de Oliveira
Marcos de Moraes Sousa
Lívia Aparecida Oliveira de Moraes Sousa

347 - 362

O PAPEL DO ENTREVISTADOR FORENSE PARA ALÉM DA AUDIÊNCIA DE DEPOIMENTO ESPECIAL

Adriana Maria Gomes de Souza Spengler
Rainier Nespolo

363 - 376

PROTEÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL ARTÍSTICO NO BRASIL

Raimundo Sousa Neto
Ana Patrícia Rodrigues Pimentel

JURISPRUDÊNCIA

TEMAS RELEVANTES

377- 388

PRESIDENTE EDSON FACHIN

ATO NORMATIVO 0008886-

41.2025.2.00.0000

PROPOSTA - ALTERAÇÃO -

RECOMENDAÇÃO Nº 123/CNJ

- ESTATUTO DA MAGISTRATURA
BRASILEIRA INTERAMERICANA

389 - 398

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

PARECER DE MÉRITO 0000676-

64.2026.2.00.0000

CNJ - ANTEPROJETO DE LEI

- ALTERAÇÕES - ESTRUTURA -

DIVISÃO DE MONITORAMENTO

E FISCALIZAÇÃO DAS DECISÕES

E DELIBERAÇÕES - DMF (DIDA)

- CRIAÇÃO - DEPARTAMENTO

DE MONITORAMENTO E

FISCALIZAÇÃO DAS DECISÕES DOS

SISTEMAS INTERNACIONAIS DE

DIREITOS HUMANOS (DDH)

399- 410

CONSELHEIRO FABIO ESTEVES

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

0002075-02.2024.2.00.0000

CNJ - REGULAMENTAÇÃO

- APLICAÇÃO - ÂMBITO

ADMINISTRATIVO - ART. 400-A DO

CPP - VEDAÇÃO - VALORAÇÃO -

VIDA SEXUAL PREGRESSA - VÍTIMA

- ASSÉDIO SEXUAL

411- 434

CONSELHEIRO JOÃO PAULO SCHOUCAIR

ATO NORMATIVO 0000003-

02.2025.2.00.0000

ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO.

EXPEDIÇÃO DE CERTIDÕES

CRIMINAIS. INSTITUIÇÃO

DA CERTIDÃO NACIONAL

CRIMINAL (CNC) E DA FOLHA DE

ANTECEDENTES

CRIMINAIS (FAC). UNIFORMIZAÇÃO,

TRANSPARÊNCIA E GRATUIDADE

435- 500

CONSELHEIRO JOÃO PAULO SCHOUCAIR

PAD 0005965-80.2023.2.00.0000

TJMS - PORTARIA PAD Nº 35

DE 12 DE SETEMBRO DE 2023

- APURAÇÃO - INFRAÇÃO

DISCIPLINAR - DESEMBARGADOR

- CONCESSÃO - HABEAS CORPUS

Nº 1404522-80.2020.8.12.0000 -

PLANTÃO JUDICIÁRIO - CRIME

ORGANIZADO

501 - 506

CONSELHEIRO MARCELLO TERTO

CONSULTA - 0000060-

94.2023.2.00.0000

TJSC - PROCESSO Nº 0026671-

55.2022.8.24.0710 - CONSULTA

- AUTORIDADE COMPETENTE

- ANÁLISE - PROCEDIMENTO

ADMINISTRATIVO -

RECONHECIMENTO -

PATERNIDADE SOCIOAFETIVA

- AUSÊNCIA ANUÊNCIA - GENITOR

- PROVIMENTO Nº 63/CN

507- 518

CONSELHEIRO ULISSES RABANEDA

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

0002221-09.2025.2.00.0000

REGULAMENTAÇÃO - AUDIÊNCIAS

- PROCESSOS - VIOLÊNCIA

DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA

A MULHER - RECOMENDAÇÃO

- MODALIDADE PRESENCIAL -

VEDAÇÃO - VIDEOCONFERÊNCIA

- PROTEÇÃO - RISCOS - VÍTIMA - LEI

Nº 11.340/2006 - MARIA DA PENHA -

RESOLUÇÃO Nº 354/CNJ

519- 560

**CONSELHEIRA DAIANE NOGUEIRA
DE LIRA**

REVISÃO DISCIPLINAR 0004022-

91.2024.2.00.0000

TJDFT - REVISÃO - PENA

- APOSENTADORIA

COMPULSÓRIA - PROCESSOS

ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

0705129-70.2023.8.07.000,

070512448.2023.9.07.000 E 0705128-

85.2023.8.07.000 - ASSÉDIO MORAL

E SEXUAL

APRESENTAÇÃO

Revista CNJ, v.10, n.1, jan./jun. 2026

A presente edição da Revista CNJ, v. 10, n. 1, jan./jun. 2026, reúne reflexões sobre três dos mais complexos e urgentes desafios enfrentados pelo Estado brasileiro e pelo Sistema de Justiça contemporâneo: a violência doméstica e familiar contra a mulher, a segurança pública e o enfrentamento ao crime organizado, e a proteção integral de crianças e adolescentes. Trata-se de temas que, embora distintos em suas manifestações, compartilham a característica de exigir respostas institucionais coordenadas, baseadas em evidências, comprometidas com os direitos fundamentais e orientadas pela efetividade das políticas públicas.

A edição conta com uma entrevista exclusiva concedida pela socióloga Camila Caldeira Nunes Dias, professora da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). Reconhecida nacional e internacionalmente por suas pesquisas sobre o fenômeno das organizações criminosas, a dinâmica das facções e os impactos da violência sobre as instituições democráticas, a entrevistada oferece uma análise qualificada acerca dos desafios contemporâneos da segurança pública no Brasil, das transformações observadas no crime organizado e das possibilidades de atuação coordenada entre os diversos atores do Sistema de Justiça. Sua contribuição enriquece o debate proposto nesta edição ao aproximar a produção acadêmica das questões práticas enfrentadas pelo Poder Judiciário e pelas instituições responsáveis pela garantia da segurança pública e dos direitos fundamentais.

O expressivo interesse da comunidade acadêmica e dos profissionais do Direito refletiu-se no recebimento de mais de cinquenta artigos submetidos à avaliação, dos quais dezoito foram selecionados para compor esta edição. Os trabalhos aprovados revelam a pluralidade de abordagens, metodologias e perspectivas que caracterizam o debate jurídico contemporâneo, ao mesmo tempo em que convergem para um objetivo comum: compreender os desafios estruturais que atravessam o Sistema de Justiça e contribuir para o aperfeiçoamento das respostas institucionais oferecidas à sociedade.

No eixo dedicado à violência doméstica e familiar contra a mulher, os artigos analisam questões centrais para a garantia do acesso à justiça e para a efetivação dos direitos das vítimas. São examinados os impactos das

medidas protetivas requeridas por meios digitais, os desafios relacionados ao afastamento laboral remunerado das mulheres em situação de violência, a importância da autonomia econômica para a ruptura dos ciclos de violência e os fatores estruturais que dificultam o acesso à justiça. O conjunto é complementado por reflexão sobre a incorporação da perspectiva de gênero ao sistema de justiça brasileiro, com destaque para a contribuição do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça na internalização de parâmetros internacionais de direitos humanos.

A temática da segurança pública e do combate ao crime organizado é abordada sob múltiplas perspectivas. Os estudos reunidos discutem os limites constitucionais do uso da inteligência artificial e da proteção de dados na investigação criminal, a prisão preventiva em organizações criminosas e sua relação com a presunção de inocência, a dinâmica de atuação das facções criminosas e os desafios impostos à atuação jurisdicional. Também integram este volume pesquisas sobre a relação entre garimpo ilegal, violência estrutural e criminalidade organizada na Amazônia; a utilização do setor imobiliário para integração de ativos ilícitos e lavagem de capitais; a criminalidade organizada ambiental; e os impactos institucionais da execução penal em contextos marcados por déficits de transparência e controle democrático.

A terceira vertente temática da edição concentra-se na proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Os artigos selecionados abordam questões sensíveis e de elevada relevância social, como a governança interinstitucional das medidas protetivas de urgência envolvendo crianças e adolescentes, a proteção integral de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual, o papel do entrevistador forense para além da audiência de depoimento especial, os desafios decorrentes da ciberpedofilia e da pornografia infantil sintética produzida por inteligência artificial, bem como aspectos relacionados ao acolhimento institucional, à destituição do poder familiar e às dinâmicas de monoparentalidade feminina observadas no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento. Soma-se a esse conjunto a análise sobre a proteção e a regulamentação do trabalho infantil artístico no Brasil, tema que suscita importantes reflexões acerca da compatibilização entre a vedação constitucional ao trabalho infantil, a participação de crianças e adolescentes em atividades artísticas e a necessidade de mecanismos institucionais capazes de assegurar a proteção integral e a salvaguarda de seus direitos fundamentais.

Ao reunir pesquisas que dialogam diretamente com as prioridades estratégicas do Poder Judiciário brasileiro, esta edição reafirma o compromisso da Revista CNJ com a difusão do conhecimento científico aplicado à gestão judiciária, à promoção dos direitos fundamentais e ao fortalecimento das instituições democráticas. Mais do que apresentar diagnósticos, os trabalhos aqui publicados oferecem subsídios para a formulação de políticas públicas,

para o aperfeiçoamento da atividade jurisdicional e para a construção de soluções inovadoras diante de problemas complexos e persistentes.

Esta edição conta, ainda, com a tradicional seção de jurisprudência, composta por votos selecionados de Conselheiros e Conselheiras do Conselho Nacional de Justiça, cujas contribuições registram importantes debates e entendimentos institucionais desenvolvidos no âmbito do órgão. A divulgação dessas manifestações fortalece a transparência, amplia o acesso ao conhecimento produzido pelo Conselho e contribui para a compreensão da evolução das políticas judiciárias e da jurisprudência administrativa nacional.

Registramos nosso agradecimento aos autores e autoras que submeteram seus trabalhos à avaliação da Revista, aos pareceristas, cuja dedicação e rigor científico foram fundamentais para assegurar a qualidade desta publicação, e aos Conselheiros e Conselheiras que gentilmente indicaram votos para compor a seção de jurisprudência. A todos que contribuíram para a construção desta edição, nosso reconhecimento pelo compromisso com a produção e a disseminação do conhecimento jurídico de excelência.

Desejamos aos leitores e às leitoras uma proveitosa leitura, na expectativa de que as reflexões aqui apresentadas possam estimular novos estudos, fomentar o aperfeiçoamento das políticas judiciárias e fortalecer a atuação das instituições comprometidas com a promoção da justiça, da cidadania e dos direitos fundamentais.

Paulo Marcos de Farias

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

ENTREVISTA

PROF. DRA. CAMILA NUNES DIAS

Questões sobre as Organizações Criminosas

Camila Nunes Dias é doutora em Sociologia. Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Segurança, Violência e Justiça (SEVIJU). Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Integrante do Núcleo Gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Inquéritos, Violências e Instituições Públicas de Segurança (INCT-INVIPS/CNPq). Pesquisadora do Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA/FAPESP-UFABC) e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP).

REVISTA CNJ: No sistema de justiça criminal, quais considera as maiores dificuldades enfrentadas, sobretudo pela Polícia, pelo Ministério Público e pelo próprio Poder Judiciário, para obstar ou dificultar a atuação da criminalidade organizada?

CAMILA NUNES DIAS :

Em primeiro lugar, há uma questão estrutural que não está diretamente relacionada ao sistema de justiça, mas impacta diretamente a atuação desses atores: a ausência de uma política preventiva, no sentido amplo, que envolva todos os entes da federação em esforços conjugados e permita a adoção de uma política de Estado, mais do que de governos. Trata-se da prevenção da violência e da promoção da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade social, articulando esforços estatais em saúde, assistência social, educação, profissionalização, geração de renda etc. Isso implica considerar a necessidade de uma política pública estruturante que perpassa governos e apresente continuidade, já que se trata de uma abordagem que, necessariamente, é de longo prazo.

Não se trata de negar a necessidade de políticas de segurança pública propriamente ditas, mas de construir um arcabouço permanente capaz de garantir a proteção dessas pessoas que, em geral, constituem a parcela da população mais exposta aos efeitos mais nefastos e violentos da criminalidade organizada.

Em segundo lugar – e aqui seria fundamental o envolvimento dos atores do sistema de justiça criminal, especialmente do Ministério Público –, seria essencial a construção e implementação de controles e regulações legais

e institucionais de todas as instituições envolvidas no enfrentamento à criminalidade organizada, especialmente das polícias que atuam na linha de frente desse enfrentamento e que, em geral, são mais suscetíveis à corrupção ou a outras formas de envolvimento com as dinâmicas do crime.

Apenas por meio da construção e do fortalecimento de mecanismos de regulação e controle das instituições – controles internos e externos – é possível vislumbrar a possibilidade de que a atuação estatal contribua, de maneira concreta e efetiva, para o enfraquecimento de organizações criminosas.

Historicamente, podemos acompanhar as muitas articulações envolvendo atores estatais e criminais. Não apenas as polícias que estão na ponta dessa estrutura, mas também temos acompanhado a presença de relações diversas entre atores das demais instituições do sistema de justiça, assim como atores políticos e do mercado, com a economia ilícita.

Se não é possível eliminar essas influências ou conexões, a construção, ampliação e fortalecimento de controles institucionais internos e externos poderiam reduzir tais interpenetrações, pois, da forma como as coisas estão situadas atualmente, não há perspectiva de que o Estado tenha capacidade de reduzir a presença de organizações criminosas nas diversas esferas da sociedade. Não há essa possibilidade, salvo em eventuais casos isolados e pontuais. Estou me referindo a uma dimensão institucional. Nesse sentido, a capacidade estatal é profundamente afetada pelos diversos interesses que atravessam as instituições e pela atuação de alguns atores que, a despeito de discursos inflamados a respeito de uma guerra ao crime, lucram – econômica e/ou politicamente – com a insegurança e a violência. São eleitos exatamente por conta dessa chaga da sociedade brasileira e não têm interesse em resolver efetivamente o problema, porque isso implicaria o fim de sua vida política, diante da ausência de uma plataforma eleitoral.

Bem, considerando tudo isso, que são problemas de natureza estrutural, chegamos finalmente à resposta: na minha concepção, as dificuldades do sistema de justiça criminal estão relacionadas à própria natureza dessas instituições, que estão voltadas, sobretudo, para a esfera da repressão e da punição, principalmente por meio da responsabilização penal.

Embora essa atuação seja necessária e constitutiva de todas as sociedades modernas, ela não é capaz – sozinha e isoladamente – de produzir transformações sociais mais profundas. A premissa de que a punição e a repressão podem dissuadir o indivíduo da prática de um crime não encontra respaldo nos dados que temos à nossa disposição, que contrariam frontalmente essa noção.

Talvez essa dissuasão seja uma possibilidade quando consideramos pessoas situadas em determinadas posições, círculos ou segmentos sociais,

mas não em todos. Essa concepção também desconsidera a centralidade dos processos de seletividade policial e judicial, que empurram para a atividade ilícita indivíduos pobres – principalmente jovens, negros e moradores de periferias –, cotidianamente alvos de investidas policiais (muitas vezes violentas), mesmo quando tentam construir trajetórias por meio do trabalho precarizado e exploratório. Ao mesmo tempo, observa-se a leniência e, muitas vezes, a omissão ou conivência em relação a atividades ilícitas que envolvem criminosos brancos, ricos, influentes e associados ao mercado “legal” ou ao universo da política.

Tudo isso gera um sentimento que está diretamente atrelado ao envolvimento com os grupos que chamamos de facções e que, no Brasil, estão vinculados, em sua essência, à experiência do encarceramento.

O universo prisional é um caso à parte, que está direta e umbilicalmente articulado às estruturas das facções e às dinâmicas criminais que elas engendram. As prisões são os espaços onde as tessituras do vínculo criminal são construídas e, quanto mais violentas, ilegais, cruéis e injustas elas são, mais fortes são os vínculos que produzem. Assim, sempre que há um aumento de pena, um maior “rigor” no cumprimento da pena ou restrições ao vínculo familiar, o Estado está contribuindo para o fortalecimento das facções prisionais ao empurrar indivíduos para os braços dessas organizações. Vale lembrar que as medidas legislativas que intensificam as punições são criadas por meio de um discurso populista e irresponsável do ponto de vista político e fiscal e que, historicamente, já demonstraram sua completa ineficácia para atingir os objetivos a que oficialmente se propõem. Eu acredito que ninguém mais pode alegar desconhecimento desses processos.

Dessa forma, quando tratamos da atuação do sistema de justiça criminal, notadamente do Judiciário, a questão prisional emerge como uma questão que está no centro da discussão sobre o problema das facções. É preciso compreender que a prisão é o problema central e, por isso, jamais poderá ser a solução para qualquer coisa. Porém, há décadas mantemos investimentos pesados e sucessivos nesse problema.

REVISTA CNJ: Qual o estágio atual da expansão e da disputa por territórios ou mercados ilícitos entre as duas organizações criminosas mais consolidadas no Brasil (PCC e CV)? Como estão ocorrendo as alianças com facções locais? Qual a relevância que vem ganhando o TCP (Terceiro Comando Puro)?

CAMILA NUNES DIAS :

O PCC e o CV são as duas principais facções brasileiras; contudo, atuam de maneira bastante distinta e apresentam estruturas diferentes. Em comum, ambas têm origem relacionada ao sistema prisional e à conformação discursiva e ideológica da luta contra a opressão estatal – embora de maneira muito mais homogênea, estável e coesa no âmbito do PCC – e têm no tráfico de drogas o carro-chefe de seus negócios ilícitos. Na próxima questão vou abordar mais profundamente as diferenças entre elas.

Aqui, é importante situar uma outra distinção que, em geral, é ignorada quando discutimos o fenômeno criminal: controle de território e mercados ilícitos não são equivalentes, embora possam apresentar inúmeras articulações.

Os mercados ilícitos são, basicamente, atividades econômicas que envolvem produtos ou serviços ilícitos, ou adquiridos e comercializados de forma ilícita. Trata-se de relações puramente comerciais que se aproximam das atividades econômicas legais, com a diferença de que, exatamente por serem ilícitas e, portanto, por seus agentes estarem sujeitos à repressão estatal, há a necessidade de criar estratégias de encobrimento dessas atividades. Além disso, pela mesma razão, as disputas ou conflitos que envolvem essas relações comerciais não podem contar com a arbitragem estatal e, assim, uma multiplicidade de formas de resolução de conflitos – mais ou menos violentas – é colocada em prática. Para isso, em muitas situações, é relevante e necessária a utilização de armas de fogo para a proteção dos contratos e acordos.

A questão do controle territorial envolve dinâmicas de outra natureza, para além das questões econômicas. Quando um território é controlado por um grupo criminal armado, surgem questões que envolvem soberania e o monopólio estatal do uso legítimo da violência física, o que implica problemas de natureza política e afeta diretamente os direitos das pessoas que vivem nesses territórios. Portanto, estamos falando de pessoas que vivem em espaços onde inexiste o Estado de Direito, pressuposto teórico de uma democracia.

Quando se está à mercê do governo criminal que um grupo armado exerce em um território – sejam facções ou milícias, cuja constituição está umbilicalmente ligada a atores estatais, especialmente no caso do Rio de

Janeiro – e que, em geral, envolve um arcabouço normativo privado imposto sobre aquele espaço, além de mecanismos de controle e punição que podem ser mais ou menos violentos, vive-se em um contexto de exceção, no qual as concepções de justiça, direitos e deveres são dependentes do arbítrio dos atores privados armados locais.

Esse fenômeno também apresenta componentes de outra natureza, como o comunitário – as relações que se estabelecem no seio da comunidade e com as instituições ali enraizadas – e o econômico. Muitos grupos criminais acabam aproveitando o controle sobre o território para explorar as oportunidades comerciais oferecidas naquele espaço, e essa exploração pode ser mais ou menos predatória, com maior ou menor uso da coerção, da ameaça e da violência.

Portanto, o controle territorial por grupos armados tem na dimensão econômica um de seus aspectos, mas não se reduz a ela. Dessa forma, as políticas públicas voltadas ao enfrentamento do fenômeno criminal precisam distinguir claramente o seu foco, já que essas duas dimensões – mercados ilícitos e controle territorial – demandam estratégias distintas e podem ou não envolver os mesmos atores. Essas duas dimensões podem ter inúmeros pontos de contato e articulação, mas não se confundem.

Partindo dessa diferenciação, fica mais claro compreender a questão das disputas entre os grupos criminais. As disputas violentas que, em geral, têm como efeito um elevado número de mortes estão relacionadas aos territórios – e aos mercados ilícitos incrustados nesses territórios, como o comércio varejista de drogas, por exemplo.

Quando estamos tratando de mercados ilícitos em uma perspectiva que não está atrelada ao território, estamos falando sobre fluxos de mercadorias e de um arcabouço logístico que envolve a circulação e distribuição dessas mercadorias, bem como os fluxos financeiros derivados desse comércio e as redes entre distintos atores criminais que viabilizam que essas mercadorias saiam de um determinado ponto de origem e cheguem ao seu destino. Para tanto, inúmeras são as estratégias adotadas pelos grupos criminais. O ponto central é que, nessa dimensão, quase não há conflitos violentos entre grupos criminais, porque o território não tem centralidade nessa dinâmica. Há pouquíssimos casos de conflitos violentos relacionados, sobretudo, ao acesso a fornecedores de mercadorias em escala de atacado, mas, ainda assim, são casos excepcionais. Nessa dimensão, prevalecem as regras de mercado, como preço, custos (logística e pessoal), eficiência etc. Contudo, essa dinâmica também implica relações com atores estatais para viabilizar a circulação de mercadorias, pessoas e recursos.

Assim, o debate sobre conflitos entre facções envolve a dimensão do controle territorial e, nesse sentido, atualmente o Brasil apresenta um cenário bastante heterogêneo. De maneira sintética, as regiões Norte e Nordeste

caracterizam-se por elevada fragmentação criminal, com vários grupos disputando territórios – tanto grupos nacionais quanto grupos locais – e, como efeito direto desse cenário, apresentam elevado número de homicídios.

Na região Centro-Oeste, as dinâmicas relacionadas aos fluxos dos mercados atacadistas são mais relevantes, enquanto os cenários de controle territorial são mais localizados, excetuando-se a fronteira do Brasil com o Paraguai – fronteira seca, com maior densidade populacional e conexões comerciais –, que constitui território de passagem estratégico e hub criminal que impulsiona conflitos mais frequentes e violentos, representando exceção às características dos mercados ilícitos apontadas anteriormente.

Tanto o PCC quanto o CV vêm se expandindo no Brasil desde a primeira década dos anos 2000, com maior intensidade a partir de 2010. No bojo desse processo, muitos grupos locais surgiram, principalmente para se contrapor às investidas dos dois grupos nacionais – especialmente do PCC, que, em geral, procura impor seu sistema normativo, moral, cultural e organizacional, fortemente vinculado ao contexto paulista – nos territórios onde se estabelece.

Até 2016, esse processo foi relativamente invisível e silencioso porque PCC e CV eram aliados, e as relações conflituosas ainda se davam em contextos criminais não necessariamente faccionados.

A partir do rompimento entre ambos, em junho de 2016, houve um processo de polarização criminal no Brasil, em cujos extremos opostos estavam PCC e CV e em torno dos quais orbitavam grupos locais, menores e menos articulados, aproximando-se de um lado ao mesmo tempo em que se colocavam em oposição ao outro. Num primeiro momento, essa polarização estruturou-se em torno da tríade CV/FDN /PGC versus PCC. Posteriormente, outros grupos alinharam-se a um dos lados, embora muitos tenham mudado de posição inúmeras vezes.

Trata-se de cenários mais ou menos estabilizados, o que também produz efeitos importantes em termos de letalidade.

Há bastante heterogeneidade entre os grupos locais. Alguns deles, mesmo pequenos e menos articulados, conseguiram se estabelecer e se manter local ou regionalmente ao longo dos anos. É o caso, por exemplo, do PGC, de Santa Catarina; do SDC-RN e da Okaida/Nova Okaida, da Paraíba. Já a FDN foi totalmente tragada e esfacelada por conflitos internos envolvendo seus líderes e acabou absorvida pela aliança estabelecida com o CV. A GDE, do Ceará, que foi aliada do PCC, mas tinha como principal mote a oposição ao CV, acabou se aliando ao TCP e, enfraquecida devido a inúmeros processos, aparentemente tende a desaparecer, sendo absorvida por esse grupo.

Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assim como no Espírito Santo e em parte de Minas Gerais, tem-se observado uma agressiva expansão do CV. Nem vamos abordar diretamente o Rio de Janeiro, local de origem

do CV, que possui dinâmica própria. Ao mesmo tempo, porém, observa-se também a expansão do TCP, nacionalizando a polarização originalmente existente no Rio de Janeiro entre TCP e CV. Em muitos casos, isso ocorre por meio de alianças com grupos locais inimigos do CV ou pela absorção desses grupos. Esse é um cenário mais recente e ainda é necessário acompanhar o desenrolar desses processos, pois há grande dinamismo nas alterações das alianças e dos conflitos.

O caso do Rio Grande do Sul é bastante específico porque o estado apresenta grande fragmentação criminal, com a presença de inúmeros grupos locais, mas sem o registro de atuação territorial do PCC e do CV e com a preservação relativamente estável de grupos locais como os Manos e os Balas na Cara – rivais que atuam na região de Porto Alegre e em outras áreas do estado – e de grupos que atuam em outras regiões, como os Tauras, cujo locus de atuação está na região de Pelotas.

Enfim, aqui foram citados apenas alguns exemplos, mas o fato é que o cenário brasileiro é multifacetado, sendo necessário observar cada região e suas especificidades criminais, que, por sua vez, estão relacionadas a questões históricas, geográficas, culturais, econômicas e políticas. A abordagem regional é a única forma de realizar um diagnóstico adequado e compreender como o processo de faccionalização impacta os distintos cenários e quais configurações criminais-faccionais se constroem nesses contextos. Essa é a proposta do projeto que venho desenvolvendo desde 2022 no âmbito do IPEA, “Dinâmica da Violência e da Segurança nos Territórios Brasileiros – o papel das facções”, no qual já foram analisadas as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, estando atualmente em curso o desenvolvimento do projeto na região Sul.

REVISTA CNJ: O PCC pode ser classificado atualmente como cartel? Quais as principais diferenças de estratégias e de perspectivas de fortalecimento do PCC e do CV? Hoje quais são as principais modalidades de lavagem de dinheiro?

CAMILA NUNES DIAS :

Embora tenham uma origem comum, no violento e criminoso sistema prisional do Rio de Janeiro e de São Paulo, e uma narrativa ideológica similar, relacionada à opressão estatal, o CV e o PCC sempre apresentaram importantes diferenças. Para tentar resumir a resposta e não a deixar demasiadamente longa, é possível apontar três elementos-chave nessa diferenciação:

1. O PCC logrou destruir os rivais que tentaram, logo após a sua criação, disputar a posição pretendida nas prisões e, no início dos anos 2000, praticamente já não havia grupos capazes de desafiar o poder do PCC no sistema prisional. Essa situação acompanhou o transbordamento do PCC para as ruas de São Paulo, conformando uma condição peculiar de enraizamento comunitário e de continuidades morais e práticas entre a prisão e os territórios periféricos, por meio de um sistema normativo do mundo do crime que o PCC tornou homogêneo e disseminou nesses espaços. O PCC, portanto, expandiu-se em São Paulo, dentro e fora das prisões, sem estar em uma guerra permanente.

No caso do CV, contudo, a criação do TC deu-se logo após o surgimento do CV, e a guerra contra esse inimigo, dentro e fora das prisões, permaneceu durante toda a história do tráfico do Rio de Janeiro, mantendo-se até os dias atuais, mesmo que tenha havido enorme mutação na identidade desse inimigo, com inúmeras cisões, recomposições, rupturas e alianças: TC, ADA, TCP, além do atual Complexo de Israel e das milícias. Em suma, a situação do Rio de Janeiro caracteriza-se por um contexto de guerra permanente por territórios, e isso marca profundamente as características do CV quando o comparamos ao PCC.

Em uma entrevista, quando CV e PCC ainda eram aliados (antes de 2016), um integrante do PCC me disse que, embora houvesse essa aliança, ela era estritamente econômica, pois, do ponto de vista “programático”, o CV “só pensava em guerra, armas, fuzil etc., enquanto o PCC quer a paz”. Evidentemente, precisamos situar essa visão em seu contexto e não tomá-la como um fato absoluto. Mas a questão é que o PCC conseguiu conformar uma dinâmica criminal em São Paulo na qual o homicídio deixou de ter protagonismo, em favor de outras práticas criminais.

Esse processo – que inclui também a centralidade do PCC na mediação de conflitos e na regulação da violência – foi chamado por eles de “pacificação”.

A pacificação foi interrompida algumas vezes ao longo das últimas décadas – por exemplo, em 2001, 2003, 2006 e 2011/2012 –, ocasiões em que eclodiram conflitos com as forças de segurança estatais.

2. Outro elemento que considero importante em termos das diferenças entre as duas facções diz respeito à estrutura e aos procedimentos burocráticos que o PCC desenvolveu: registros escritos que incluem Estatuto, Salves, Dicionário Disciplinar, livro de batizados, livros de punidos e reabilitados, contabilidade, “censos” regulares com o número de integrantes do PCC em cada estado brasileiro e país, assim como integrantes de outros grupos, classificados pelo PCC como amigos, inimigos ou neutros. Ao contrário de alguns grupos criminais, nos quais tais documentos, quando existem, são difusos e não sistemáticos, no caso do PCC há um esforço constante para que esses registros efetivamente se conformem como uma estrutura burocrática, padronizando normas, práticas e comportamentos de seus integrantes.

Os registros de transações comerciais garantem o controle centralizado dos recursos; os registros de movimentação de pessoas (inclusão, suspensão, exclusão e punição) garantem o controle sobre a estrutura organizacional e sobre as qualidades requeridas para integrar a facção; os documentos de conteúdo normativo têm validade institucional, ou seja, independentemente de quem ocupa as posições de liderança no momento.

Isso produz dois efeitos extremamente relevantes no âmbito do PCC: garante a continuidade normativa, mesmo diante das constantes mudanças das pessoas que ocupam posições de liderança, inclusive sob a perspectiva geracional; e desloca a centralidade do poder pessoal para o poder institucional, isto é, impessoal – do Comando, da Família, da Facção –, permitindo a construção de mecanismos de resiliência e continuidade das práticas, criminosas ou não, mesmo em contextos de prisão ou morte de pessoas específicas, ainda que ocupem posições importantes na estrutura da organização.

No caso do CV, não há um arcabouço burocrático-normativo dessa natureza, apesar de o código moral compartilhado ser próximo ao do PCC. Não existem mecanismos homogêneos de controle e regulação de condutas, de fluxos de entrada e saída de integrantes, procedimentos institucionais de produção de culpa e de punições, nem modulação de penalidades. Além disso, o poder no âmbito do CV está assentado na figura de pessoas específicas que ocupam posições de liderança nos territórios, e as práticas sociais aceitas ou não são muito mais heterogêneas do que no PCC.

3. Esses dois elementos acabaram por conformar distintas estruturas organizacionais do CV e do PCC, que podemos, esquematicamente, denominar, respectivamente, modelo de franquias e modelo de filiais. O elemento central dessa diferença organizacional é o grau de autonomia ou heteronomia das estruturas territoriais.

No caso do CV, há autonomia da estrutura territorial, cujo chefe é o líder local. Nesse sentido, por exemplo, CV -CE, CV-AM, CV-MT etc. não atuam necessariamente de forma articulada entre si e não possuem mecanismos uniformizadores de suas práticas econômicas ou morais, nem integração de fluxos econômicos ou mecanismos sistemáticos de regulação de conflitos. Eles mantêm parcerias e podem ser acionados para apoio econômico e militar (incluindo treinamento), além de compartilharem parcerias comerciais. Contudo, não existem mecanismos sistemáticos de articulação entre os chefes de cada território ou entre os fluxos econômicos produzidos por eles.

No caso do PCC, há uma estrutura organizacional complexa e articulada, com pessoas que ocupam posições destinadas à execução de funções institucionais e, como já exposto, um código normativo e moral que regula condutas de maneira uniforme e válido – ao menos em tese – para todo e qualquer integrante, em qualquer lugar onde esteja atuando, independentemente de pessoas específicas. Obviamente, a impessoalidade e a força dos códigos morais e normativos podem ser relativizadas em sua aplicação concreta – como ocorre até mesmo no funcionamento do código legal estatal –, mas o pressuposto de que as normas institucionais estão acima de quaisquer interesses pessoais é central para a compreensão da dinâmica institucional do PCC.

Esses três elementos diferenciadores entre CV e PCC impactaram de maneira relevante a expansão e as formas de desenvolvimento das duas organizações ao longo dos últimos trinta anos. Não haverá espaço aqui para detalhar esses efeitos, mas é importante situar alguns aspectos mais contemporâneos.

A partir de 2016, com o processo de faccionalização da dinâmica criminal brasileira em curso, a ruptura entre PCC e CV e os conflitos violentos que se seguiram, assistimos ao aumento vertiginoso dos homicídios em muitos estados, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde as duas facções apresentavam certo equilíbrio de atuação, com ou sem parcerias com atores locais. Tratava-se de uma violência localizada, relacionada à disputa pelo controle de territórios em grandes, médias e pequenas cidades. Porém, nos anos mais recentes, sobretudo a partir de 2018, assistimos a uma mutação no âmbito do PCC, ocorrida após a inserção da facção em esquemas de envio de cocaína no atacado para a Europa.

A entrada do PCC nesse comércio – até então havia o envolvimento de integrantes do PCC nesses esquemas, mas não do PCC como coletivo – permitiu um deslocamento da centralidade do PCC nas redes globais de comércio de cocaína, com parcerias com diversos grupos criminosos transnacionais e com um crescimento vertiginoso dos fluxos de recursos canalizados para a estrutura da facção paulista. Isso provocou dois efeitos: de um lado, impulsionou a busca por estruturas mais sofisticadas de lavagem

de dinheiro (até então o PCC utilizava, primordialmente, esquemas mais simples) e uma atuação mais relevante na economia formal, bem como no mercado financeiro; de outro, a ascensão econômica do PCC e de alguns de seus integrantes promoveu maior aproximação com esferas políticas e maior acesso a atores estatais, favorecendo a ampliação de sua participação em campanhas eleitorais – especialmente municipais, mas também para cargos legislativos estaduais e federais – e articulações com setores estatais para acesso a licitações para fornecimento de produtos e serviços, bem como a registros e outras formas de regulação estatal.

No bojo dessas transformações, identificamos que, especialmente nos contextos territoriais fragmentados e conflituosos – como no Norte e Nordeste –, há menor participação do PCC nas disputas violentas com o CV e outros grupos pelo controle de territórios. Tais disputas parecem estar concentradas, no caso do PCC, em localidades mais estratégicas para os fluxos comerciais, sejam áreas de fronteira com Paraguai e Bolívia, sejam zonas de acesso portuário. Ou seja, aparentemente há um processo de desterritorialização do PCC, que parece privilegiar os negócios mais lucrativos, seja o atacado de cocaína, sejam outros negócios nos quais tem ampliado sua participação. Importante salientar que, no caso de São Paulo e dos territórios de fronteira em Mato Grosso do Sul e Paraná, por exemplo, não se verifica esse processo.

No caso do CV, no entanto, embora há muitos anos se observe sua presença nos países que fazem fronteira com o Brasil, como Paraguai e Bolívia, essa atuação internacional está relacionada, diferentemente do PCC, ao acesso a mercadorias para comercialização no território brasileiro. Também não se verifica no CV a mesma sofisticação observada no PCC no que diz respeito à inserção nas esferas da economia formal ou da política, embora também exista diversas notícias sobre sua atuação em campanhas eleitorais municipais.

Em direção oposta ao processo de mutação do PCC exposto acima, o CV tem promovido uma expansão territorial, privilegiando a absorção de grupos locais (como fez com a FDN e tentou fazer com o SDC-RN e com o CDC, por exemplo) e, aparentemente, intensificando a extração de lucro dos territórios controlados por meio da atuação em diversos mercados locais (internet, gás, transporte etc.) e da extorsão de comerciantes e moradores, incluindo a ocupação de moradias e a expulsão de residentes.

Portanto, na minha concepção, no cenário atual CV e PCC trilham trajetórias criminais distintas: de um lado, territorialização e intensificação da coerção e da violência em nível local, com extração predatória de recursos econômicos em localidades pobres; de outro, desterritorialização, profissionalização e inserção em economias criminais globais, por meio de parcerias e redes com atores transnacionais, privilegiando fluxos, comercialização e logística, embora mantenha o controle territorial em espaços não conflituosos e não

disputados, como São Paulo, além de territórios estratégicos. Além disso, observa-se a priorização da inserção nas estruturas políticas para acesso a recursos estatais por meio da participação em licitações e da atuação em campanhas eleitorais.

REVISTA CNJ: Qual é o papel do Poder judiciário diante do fenômeno da criminalidade organizada? Como ampliar a responsabilização de líderes das organizações criminosas? Como impedir o exercício do comando, mesmo depois de presos?

CAMILA NUNES DIAS :

Na minha visão, a principal contribuição que o Poder Judiciário poderia oferecer para o enfrentamento do problema das organizações criminais é através do controle sobre as prisões, na entrada, na saída e durante o cumprimento da pena já que é no ambiente prisional que a violência, a opressão, a injustiça e a ilegalidade estatal se faz presente de maneira contundente, constituindo o ambiente fértil para a proliferação e fortalecimento de redes criminais. As violações que perpassam a experiência do encarceramento estão diretamente relacionadas à superlotação carcerária, decorrente do grande afluxo de pessoas presas, muitas delas acusadas de delitos não necessariamente violentos e quase todas elas compartilhando a experiência de ser pobre e moradora de território periférico, a maioria delas, de cor preta. Neste cenário, além das condições precárias das prisões, inexistente o controle estatal sobre as práticas que ocorrem no interior de celas e pavilhões, o que faz com que a gestão do cárcere esteja efetivamente nas mãos das organizações criminais que suprem, também, a demanda por proteção, estabilidade da vida no cárcere e, às vezes, suprimento de demandas econômicas e sociais. Portanto, a superlotação é a base sobre a qual se constroem as condições dramáticas das prisões e a partir da qual derivam os principais problemas derivados do encarceramento. Considerando que não cabe ao Poder Judiciário alterar o arcabouço legal do país e, portanto, partindo do que temos, seria possível o Judiciário atuar na implementação de procedimentos padronizados e estruturas institucionais para a implementação efetiva das penas alternativas e, desta forma, qualificar a entrada no sistema prisional sem deixar uma percepção de impunidade, mas, reservando a pena de prisão à condenados por crime graves. Também, o Judiciário poderia atuar na redução da discricionariedade/arbitrariedade da administração carcerária, contribuindo para atuação profissionalizada da gestão prisional, adotando normas mais precisas e objetivas e exercendo efetivamente a sua responsabilidade em relação à execução da pena. Finalmente, a estruturação de mecanismos de acompanhamento do egresso das prisões seria fundamental para a

implementação de medidas preventivas à reincidência criminal, através da geração de oportunidades de trabalho, renda e aproximação familiar.

No que se refere à responsabilização de lideranças, eu não vejo que seja um elemento capaz de enfraquecer os grupos criminais, haja vista que as pessoas que são apontadas como lideranças desses grupos, tanto do CV quanto do PCC, por exemplo, estão presas e em regime de isolamento nas penitenciárias federais há muitos anos. Portanto, a nossa própria experiência nos demonstra que essa não é uma medida que traz esses resultados. Ela pode ser vista como medida punitiva contra essas pessoas especificamente, mas, para por aí o seu efeito. Não tem efeito de desestruturar organizações, seja porque as organizações criminais funcionam de maneira impessoal como o PCC, seja como reponham as lideranças rapidamente, como o CV, seja porque, em casos em que as organizações são ainda incipientes e cuja prisão de um líder tenha o efeito de desestabilizar sua estrutura, elas se fundem ou são absorvida por outras de maneira que tais medidas não produzem efeitos na força das organizações criminais. O exercício do comando por membros de organizações criminosas que se encontram presos, está diretamente ligado às questões apontadas anteriormente que dizem respeito à (in) capacidade de controle das prisões, pelo Estado, em decorrência da superlotação. Se houvesse uma qualificação da pena de privação da liberdade para pessoas que efetivamente representem um risco à sociedade e houvesse assim, aplicação de penas para pessoas cujos delitos estão muito mais relacionados à situação de vulnerabilidade – e que representam um contingente relevante das pessoas encarceradas – haveria menos pessoas presas e um número de pessoas presas menor torna mais factível o exercício do controle estatal – o que inclui a entrada de celulares nas prisões, bem como o uso desses aparelhos e outras tantas dinâmicas informais que estruturam o cotidiano das prisões. Também seria necessário que o Judiciário, como responsável pela Execução da Pena, exercesse a sua responsabilidade no que tange ao controle da atuação do staff prisional, através de mecanismos de prevenção e combate à corrupção, por exemplo. Para finalizar, importante destacar que o plano Pena Justa representa uma possibilidade de equacionar ou reduzir alguns dos problemas das prisões que foram apontados aqui. No entanto, para isso, é necessário que ele seja efetivamente aplicado e que a discricionariedade dos atores – judiciário, ministério público, administração prisional – não acabe por anular o seu potencial de implementar uma política prisional minimamente adequada, mesmo diante das condições estruturais desfavoráveis que o Brasil apresenta.

ARTIGO

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

O AFASTAMENTO LABORAL REMUNERADO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: DA LACUNA NORMATIVA À SOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL

*PAID LEAVE FROM WORK FOR WOMEN VICTIMS OF DOMESTIC VIOLENCE:
FROM THE LEGISLATIVE GAP TO THE JURISPRUDENTIAL SOLUTION*

*Jorge Américo Pereira de Lira
Carolina Nobre Castello Branco*

Resumo: O artigo analisa o julgamento do Tema 1.370 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, que fixou entendimento acerca da natureza jurídica e do custeio da prestação pecuniária decorrente da medida protetiva de afastamento laboral prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). A partir da identificação da lacuna normativa relativa à subsistência econômica da mulher afastada do trabalho, examinam-se as controvérsias interpretativas enfrentadas pelo Superior Tribunal de Justiça e, posteriormente, a solução constitucional adotada pelo Supremo Tribunal Federal à luz da teoria constitucional contemporânea. Sustenta-se que a decisão representa concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, conferindo efetividade ao sistema constitucional de seguridade social.

Palavras-chave: violência doméstica; medida protetiva; seguridade social; Lei Maria da Penha.

Abstract: The article analyzes the judgment of General Repercussion Theme n. 1,370 by the Federal Supreme Court, which established an understanding regarding the legal nature and funding of the pecuniary benefit arising from the protective measure of removal from work provided for in art. 9, § 2, II, of Law n. 11,340/2006 (Maria da Penha Law). Based on the identification of the normative gap concerning the economic subsistence of women removed from work, the study examines the interpretative controversies addressed by the Superior Court of Justice and, subsequently, the constitutional solution adopted by the Federal Supreme Court in light of contemporary constitutional theory. It is argued that the decision represents the concretization of the objective dimension of fundamental rights, thereby ensuring effectiveness to the constitutional social security system.

Keywords: domestic violence; protective measure; social security; Maria da Penha Law.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) possui diversas medidas protetivas destinadas a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Concebida como um instrumento de ruptura com a tolerância institucional à violência doméstica, sua estrutura normativa tem um propósito sistêmico, pois não se limita apenas à repressão penal, mas incorpora proteções destinadas a assegurar condições reais para que a mulher rompa, efetivamente, os ciclos de violência.

Nesse sentido, especificamente em seu art. 9º, § 2º, inciso II, a Lei assegura a manutenção do vínculo trabalhista, por até seis meses, caso seja necessário o afastamento da mulher do seu local de trabalho:

Art. 9º, § 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica: (...) II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses (Brasil, 2006).

Embora consagre importante proteção à mulher, o dispositivo silenciou quanto a um aspecto decisivo: a garantia de sua subsistência econômica. A norma não estabeleceu quem deveria custear a remuneração durante o período do afastamento, uma lacuna normativa que gerou intenso debate jurídico a respeito da aplicação do art. 9º, § 2º, II, da Lei n. 11.340/2006, inclusive no que diz respeito à competência jurisdicional para aplicar a medida.

Essa lacuna revela tensão estrutural: permite o afastamento, assegura o vínculo, mas não dispõe dos meios de subsistência durante o afastamento. Trata-se, portanto, de proteção formal desacompanhada de proteção material, o que, na prática, evidencia a inefetividade dos direitos fundamentais.

O julgamento do Tema 1.370 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou essa lacuna não apenas como problema técnico de integração normativa, mas como questão constitucional de efetividade dos direitos fundamentais, de igualdade de gênero e de proteção adequada da família.

A relevância da discussão transcende o plano meramente jurídico. Sem a garantia de subsistência financeira, a mulher vítima de violência doméstica pode ser compelida a retornar ao ciclo de agressões, tornando ineficaz qualquer medida protetiva. A proteção econômica revela-se, portanto, condição essencial para a eficácia das demais medidas de proteção e para a efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.

O presente artigo adota metodologia jurídico-dogmática, com análise interpretativa de normas constitucionais e infraconstitucionais, com suporte bibliográfico na doutrina contemporânea e em artigos científicos, para realizar análise crítica da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema de Repercussão Geral 1.370, que solucionou, com força vinculante, a controvérsia.

A investigação é desenvolvida a partir de abordagem sistemática do ordenamento jurídico, com fundamento na teoria da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e na categoria da proibição de proteção insuficiente, articulando os subsistemas penal, previdenciário e assistencial à luz da estrutura constitucional da seguridade social. O método utilizado combina a técnica hermenêutica de interpretação constitucional com a análise das consequências institucionais da decisão judicial, situando o julgamento do Tema 1.370 no contexto do constitucionalismo contemporâneo brasileiro e da nova hermenêutica constitucional.

2 A LACUNA NORMATIVA E AS CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS

A interpretação do art. 9º, § 2º, II, da Lei n. 11.340/2006 revelou quatro problemas técnico-jurídicos. O primeiro impasse diz respeito ao próprio alcance da proteção assegurada pelo dispositivo legal. Seria suficiente a simples manutenção do vínculo trabalhista, como consta da literalidade do texto, ou deveria haver garantia efetiva de remuneração durante o período de afastamento?

A interpretação meramente literal conduz a uma proteção deficiente: a mulher teria seu emprego preservado, mas ficaria sem fonte de renda, o que poderia inviabilizar o afastamento e forçá-la a retornar ao ambiente de violência. Como resultado, haveria um esvaziamento do próprio sentido da medida protetiva, pois a preservação formal do vínculo significaria apenas que a mulher permaneceria formalmente empregada, mas economicamente vulnerável, o que, em contexto de violência doméstica, pode configurar mecanismo indireto de coerção.

Tal interpretação não seria coerente com a proteção constitucional dos direitos fundamentais e tampouco com a atual conjuntura teórica do constitucionalismo contemporâneo, que impõe o reconhecimento da força normativa da Constituição, tal como ensinado por Konrad Hesse (1991).

Reconhecida a necessidade de remuneração, surge o segundo conflito interpretativo: quem deve arcar com esse ônus? O empregador, o Estado ou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)?

A terceira ordem de questionamentos refere-se à distinção entre mulheres com vínculo formal de emprego e trabalhadoras informais. O dispositivo legal menciona vínculo trabalhista, expressão que poderia ser interpretada restritivamente, excluindo trabalhadoras autônomas, informais ou que não contribuem para a previdência social. Essa interpretação, contudo, cria uma proteção

seletiva incompatível com a finalidade da Lei Maria da Penha.

Por fim, a quarta controvérsia diz respeito à competência jurisdicional para aplicar a medida. Três possibilidades se apresentam: o juízo estadual criminal, competente para a aplicação da Lei Maria da Penha; a Justiça do Trabalho, em razão da menção legal ao vínculo trabalhista; ou a Justiça Federal, no caso de a responsabilidade pelo pagamento da prestação recair sobre o INSS. A definição de competência mostrava-se essencial para assegurar a efetividade da proteção, uma vez que a submissão da vítima a diferentes jurisdições poderia comprometer tanto a celeridade quanto a integralidade da tutela.

O caso revelou problema estrutural prático com repercussões sistêmicas, pois a solução fragmentada não seria capaz de conferir efetividade à proteção almejada. Coube ao Poder Judiciário, mediante construção jurisprudencial e análise das consequências institucionais, integrar o ordenamento e conferir efetividade à norma protetiva.

Antes da fixação de precedente vinculante pelo STF no Tema 1.370, a controvérsia sobre o custeio do afastamento e a competência para aplicar a medida foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do REsp 1.757.775/SP (2019).

No julgado paradigmático, o STJ estabeleceu que a competência para aplicar o afastamento previsto no art. 9º, § 2º, II, da Lei n. 11.340/2006 é do juízo especializado em violência doméstica (ou criminal), e não da Justiça do Trabalho. Definiu, ainda, que o afastamento possui natureza de interrupção do contrato de trabalho e, mediante analogia com o auxílio-doença, determinou que o empregador deveria pagar os primeiros 15 dias, cabendo ao INSS o período subsequente.

Rocha (2022) observa que o STJ buscou sanar a omissão legislativa por meio de uma

interpretação teleológica, definindo que o afastamento possui natureza jurídica de interrupção do contrato de trabalho. Segundo o autor, o entendimento firmado pelo STJ, inspirado na legislação espanhola, visou garantir que a vítima não ficasse privada de recursos mínimos para sua subsistência, sem impor um ônus financeiro injusto ao empregador, que em nada contribuiu para a situação de violência.

Para viabilizar essa proteção na prática, Rocha (2022) também enfatiza que o juiz competente deve expedir ofício imediato tanto à empresa quanto ao INSS, assegurando que o fluxo de pagamentos ocorra sem obstáculos burocráticos.

O precedente do STJ, embora representasse um avanço significativo ao reconhecer o direito à prestação pecuniária, apresentava

uma limitação importante: sua fundamentação na interrupção do contrato de trabalho e na analogia com o benefício previdenciário restringia a proteção, na prática, às mulheres com vínculo formal e seguradas da previdência social, deixando em uma zona de desamparo jurídico as trabalhadoras informais e as não contribuintes, cujas atividades não se enquadravam no conceito estrito de vínculo trabalhista passível de interrupção.

Ou seja, a controvérsia inicial sobre quem deveria custear o afastamento remunerado não era apenas sobre a competência para aplicar o afastamento ou mesmo sobre o benefício previdenciário ou quem deveria custeá-lo, mas revelava um problema ainda mais profundo: a insuficiência da proteção normativa diante de uma realidade estrutural de desigualdade.

3 A SOLUÇÃO DO STF NO TEMA 1.370

A controvérsia acerca da aplicação do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha chegou ao Supremo Tribunal Federal, e a matéria teve a sua repercussão geral reconhecida no Recurso Extraordinário 1.520.468, Tema 1.370.

O Tema 1.370 foi julgado definitivamente em sessão realizada em dezembro de 2025, oportunidade em que o STF confirmou a competência do juízo estadual para fixar a medida protetiva, bem como ampliou significativamente a proteção, universalizando-a para alcançar todas as mulheres que precisem se afastar do trabalho em decorrência de violência doméstica, independentemente de seu vínculo laboral ou contributivo (STF, 2025).

Em síntese, foram objeto de análise as seguintes questões: a natureza jurídica da prestação (previdenciária ou assistencial); a responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente do afastamento de mulheres vítimas de violência doméstica; e a compe-

tência do juízo criminal para fixar a medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei n. 11.340/2006, incluindo a determinação ao INSS de garantir o afastamento remunerado.

O Supremo realizou uma interpretação teleológica do sistema protetivo, buscando atingir a finalidade social da norma e garantir a máxima efetividade ao texto constitucional, que impõe ao Estado o dever de coibir a violência doméstica e amparar a família.

Diante da ausência de regras específicas, o STF também recorreu à analogia, técnica de integração prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), para suprir a lacuna e integrar o ordenamento, transpondo as regras consolidadas da seguridade social (Brasil, 1942).

Para o STF, então, a expressão *vínculo trabalhista*, prevista no referido dispositivo legal deve ser interpretada de modo a assegurar à mulher a “manutenção de sua fonte de renda, qualquer que seja ela”. Assim, a natureza

jurídica dessa prestação varia conforme a situação contributiva da mulher no momento do afastamento, podendo assumir caráter previdenciário ou assistencial.

Esse deslocamento interpretativo não constitui mera alteração hermenêutica, mas decorre da compreensão da efetividade dos direitos fundamentais e da força normativa da Constituição. A leitura teleológica, nesse contexto, não representa faculdade interpretativa, mas exigência imposta pela própria estrutura constitucional.

3.1 A NATUREZA PREVIDENCIÁRIA DA PRESTAÇÃO PARA SEGURADAS DO RGPS

Tratando-se de segurada do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), seja empregada, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, a prestação assume caráter previdenciário, aplicando-se, por analogia, as regras do auxílio por incapacidade temporária, antes denominado auxílio-doença.

Essa transição terminológica é fundamental para a compreensão do real alcance da proteção previdenciária. Ao analisar as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, Ibrahim, Bragança e Folmann (2022, p. 680) afirmam que o “legislador constitucional derivado foi muito feliz” ao excluir a expressão doença e renomear o benefício para auxílio por incapacidade temporária. Os autores esclarecem que o risco social efetivamente coberto não é a patologia em si, mas sim a incapacidade para o trabalho, uma vez que uma doença isolada não gera direito ao benefício se não houver impedimento laborativo.

No caso da mulher vítima de violência doméstica, essa distinção é crucial: a proteção econômica não pressupõe uma enfermidade clínica tradicional, mas sim a incapacidade laborativa circunstancial gerada pelo risco iminente à sua integridade, o que valida a aplicação analógica do benefício para suprir a lacuna da Lei Maria da Penha.

Acertadamente, a Corte Constitucional conferiu a universalização da proteção, entregando eficácia social à proteção constitucional que deu origem à norma, mediante o reconhecimento da dupla natureza da prestação: pecuniária, quando houver vínculo contributivo, e assistencial, quando não houver. Em outras palavras, reconheceu que a efetividade dos direitos fundamentais não deve ser condicionada à formalização do trabalho feminino.

Nos termos do art. 59, caput, da Lei n. 8.213/1991, o benefício por incapacidade temporária é devido ao segurado que apresenta incapacidade para o trabalho por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. Ademais, o benefício independe de carência quando o segurado sofrer “acidente de qualquer natureza”, em consonância com o disposto no art. 26, II, da Lei n. 8.213/1991 (Brasil, 1991) e no art. 71, § 2º, do Decreto n. 3.048/1999 –Regulamento da Previdência Social (Brasil, 1999).

Conforme destacado pelo relator, o afastamento decorrente de violência doméstica configura situação alheia à vontade da trabalhadora e que compromete a sua integridade física e psicológica, equiparando-se, para fins de proteção previdenciária, a uma situação de incapacidade para o trabalho decorrente de “acidente de qualquer natureza”.

Como resultado dessa interpretação, a segurada do RGPS faz jus ao recebimento do benefício independentemente do cumprimento de período de carência, garantindo que a proteção econômica seja imediata e eficaz diante da urgência da medida protetiva.

Quanto ao custeio, no caso de empregada, incumbe ao empregador pagar o salário integral durante os primeiros quinze dias

consecutivos de afastamento, cabendo ao INSS arcar com o período seguinte, conforme o art. 60 da Lei n. 8.213/1991. Para as seguradas sem vínculo empregatício, mas que contribuem para a previdência, a re-

muneração é assumida integralmente pelo INSS, garantindo-se a manutenção da renda independentemente da existência de um empregador.

3.2 A NATUREZA ASSISTENCIAL DA PRESTAÇÃO PARA NÃO SEGURADAS

A remuneração também deve ser assegurada quando a mulher não for segurada da previdência social, atuando como trabalhadora informal sem contribuição ao RGPS. Nesse caso, a prestação assume natureza assistencial, aplicando-se, por analogia, as regras pertinentes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742/1993 (Brasil, 1993).

Sob tal perspectiva, o art. 22 da Lei n. 8.742/1993 (LOAS) prevê a concessão de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária. Esta resta caracterizada, de acordo com a previsão do art. 7º do Decreto n. 6.307/2007, pelo “advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar”, incluindo expressamente a “perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida” (Brasil, 2007).

A mulher vítima de violência doméstica que necessita afastar-se de sua atividade laborativa informal pode ser considerada em situação de vulnerabilidade temporária, a justificar a proteção assistencial.

Amado (2016, p. 44) afirma que a assistência social constitui um dever estatal destinado ao atendimento de necessidades humanas essenciais, operando de forma não contributiva. O autor ressalta que esse

subsistema da seguridade social objetiva realizar as necessidades básicas de pessoas em situação de vulnerabilidade, de modo a restaurar ou preservar sua dignidade (Amado, 2016, p. 46). Portanto, o afastamento remunerado da vítima de violência não deve ser visto como uma liberalidade estatal, mas como o cumprimento de um dever de proteção social.

Quanto ao responsável pelo ônus remuneratório nesse caso, trata-se do Estado. Diferentemente das seguradas do RGPS, o ônus financeiro desta modalidade não recai sobre o caixa da autarquia previdenciária, mas sim sobre o sistema de assistência social dos entes federativos. A responsabilidade pelo custeio observa a estrutura descentralizada e o modelo de cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme distribuição estabelecida nos artigos 12, 13, 14 e 15 da LOAS, com participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para a viabilização prática dessa proteção, o STF ainda estabeleceu um requisito procedimental indispensável: o juízo competente deverá atestar expressamente que a mulher destinatária da medida de afastamento não possuirá, em razão da implementação da medida, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

3.3 A COMPETÊNCIA DO JUÍZO ESTADUAL

Outra relevante questão que também foi solucionada no julgamento do Tema 1.370 diz respeito à competência jurisdicional. O

STF confirmou que compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal e, especialmente àquele responsável pela apli-

cação da Lei Maria da Penha, fixar a medida protetiva prevista no seu art. 9º, § 2º, II, inclusive quanto à requisição de pagamento em favor da vítima.

Essa competência fundamenta-se no art. 14 da Lei n. 11.340/2006, que visa concentrar, nas varas especializadas, o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da violência doméstica, para garantir a eficiência na prestação jurisdicional.

A discussão sobre a competência da Justiça Federal (art. 109, I, da CF) foi superada pelo entendimento de que, na fixação da medida protetiva, o INSS não figura como parte (autora, ré ou assistente), mas apenas como o órgão que dá cumprimento material a uma ordem judicial emanada de autoridade competente. O STF ressaltou que submeter

a vítima a uma nova cognição perante o juízo federal para obter o pagamento comprometeria a eficácia da norma protetiva e resultaria em uma “proteção deficiente” por parte do Estado.

A competência da Justiça Federal é preservada, no entanto, para as ações regressivas. Conforme o art. 120, II, da Lei n. 8.213/1991, a Autarquia Previdenciária deve ajuizar tais ações contra os agressores para reaver os valores despendidos. Nesse cenário, como o INSS assume o polo ativo da demanda, a competência federal é indiscutível, permitindo que o sistema jurídico proteja a mulher na esfera estadual de forma imediata, sem prejuízo da competência de que trata o art. 109, I, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

3.4 AS TESES FIXADAS NO TEMA 1.370

Para melhor visualização do que foi exposto, seguem as teses fixadas no julgamento do Tema 1.370 da repercussão geral:

1) Compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, especialmente àquele responsável pela aplicação da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), fixar a medida protetiva prevista em seu art. 9º, § 2º, II, inclusive quanto à requisição de pagamento de prestação pecuniária em favor da vítima afastada do local de trabalho, ainda que o cumprimento material da decisão fique sob o encargo do INSS e do empregador;

2) Nos termos do que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações regressivas que, com fundamento no art. 120, II, da Lei n. 8.213/1991, deverão ser ajuizadas pela Autarquia Previdenciária Federal contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher;

3) A expressão constante da Lei “vínculo trabalhista” deve abranger a proteção da mulher visando à manutenção de sua fonte de

renda, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida, conforme apreciação do Poder Judiciário. A prestação pecuniária decorrente da efetivação da medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei n. 11.340/2006 possui natureza previdenciária ou assistencial, conforme o vínculo jurídico da mulher com a seguridade social:

(i) previdenciária, quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social, como empregada, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, hipótese em que a remuneração dos primeiros 15 dias será de responsabilidade do empregador (quando houver), e o período subsequente será custeado pelo INSS, independentemente de cumprimento de período de carência. No caso de inexistência de relação de emprego de segurada do Regime Geral de Previdência Social, o benefício será arcado integralmente pelo INSS;

(ii) assistencial, quando a mulher não for segurada da previdência social, hipótese em

que a prestação assume natureza de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária, cabendo ao Estado, na forma da Lei n. 8.742/1993 (LOAS), prover a assistência financeira necessária. Nesse caso, o juízo

competente deverá atestar que a mulher destinatária da medida de afastamento do local de trabalho não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

4 OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA SOLUÇÃO

A leitura ampliada do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha, promovida pelo STF no Tema 1.370, decorre da necessidade de assegurar a eficácia prática dos direitos fundamentais, especialmente da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da igualdade substancial (art. 5º, caput). A decisão reafirma o papel da jurisdição constitucional como instrumento de justiça material, exigindo que a proteção à mulher vítima de violência seja universal e incondicionada. Para além da técnica interpretativa, trata-se do cumprimento de um dever de proteção estatal à família e à integridade física e psicológica da mulher.

Essa construção jurisprudencial encontra-se respaldada na Constituição Federal, que estabelece, em seu art. 226, § 8º, comando imperativo segundo o qual «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». Esse dispositivo não se limita a estabelecer obrigação negativa de abstenção, mas impõe dever positivo de atuação estatal mediante a criação de mecanismos concretos de proteção, não se restringindo à mera repressão penal.

O referido comando constitucional deve ser interpretado em conjunto com a estrutura da seguridade social prevista no art. 194 da Constituição, que a define como “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Dessa concepção sistêmica extrai-se que a proteção à mulher vítima de violência doméstica pode demandar, simultaneamente, ações nas três esferas da seguridade social: saúde, para tratamento de lesões físicas e psicológicas; previdência, para garantir subsistência mediante afastamento do trabalho quando a vítima é segurada; e assistência social, para prover mínimos sociais a quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia. Dessa forma, confere-se a máxima eficácia à norma protetiva, reconhecendo que a preservação da integridade econômica viabiliza a própria segurança física da mulher, impedindo que a falta de renda a force a retornar ao ciclo de violência.

No âmbito previdenciário, o art. 201, I, da CF estabelece que a previdência social atenderá à “cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada”. A violência doméstica que impede a mulher de comparecer ao trabalho produz efeitos análogos sobre a capacidade laboral, justificando proteção previdenciária.

Em relação à assistência social, o art. 203 da CF estabelece que será “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, tendo entre seus objetivos a proteção à família, à maternidade e a redução da vulnerabilidade socioeconômica, assegurando, assim, proteção às mulheres não inseridas no sistema contributivo por meio de benefícios eventuais destinados a mitigar a vulnerabilidade temporária.

Essa base constitucional fornece os fundamentos para a construção da proteção econômica à mulher vítima de violência do-

méstica afastada do trabalho, conferindo máxima eficácia ao comando constitucional de coibir a violência doméstica.

4.1 EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, PROTEÇÃO DA FAMÍLIA E IGUALDADE DE GÊNERO: UMA LEITURA ESTRUTURAL

A solução construída pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.370 não pode ser compreendida apenas como simples integração hermenêutica de lacuna normativa. Ela revela um movimento da Jurisdição Constitucional voltado à concretização da eficácia dos direitos fundamentais e à afirmação da força normativa da Constituição.

A Constituição de 1988 não concebe os direitos fundamentais como proclamações simbólicas de observância facultativa pelos Poderes da República. São normas jurídicas dotadas de densidade normativa, estruturantes de um modelo de sociedade delineado pelo constituinte originário.

Ao enfrentar a eficácia dos direitos fundamentais, Sarlet (2004, p. 313-317) afirma que a previdência e a assistência social são direitos fundamentais vinculados à ideia de dignidade humana porque garantem uma existência digna e, por garantirem um padrão mínimo existencial, devem ser reconhecidos como direitos subjetivos definitivos a prestações, dotados de plena vinculatividade, o que implica a possibilidade de exigir do Estado a realização de determinada prestação (Sarlet, 2004, p. 347). Para o autor, “o direito à assistência social alcança o caráter de uma ajuda para a auto-ajuda” (sic Sarlet, 2002, p. 317).

Nesse sentido, a proteção contra a violência doméstica também se insere no âmbito de deveres positivos, sobretudo quando a omissão estatal pode comprometer a própria dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da Constituição.

A leitura sistêmica da Constituição a partir da dignidade da pessoa humana, conjugada com o art. 5º, caput, e inciso I, que assegu-

ram igualdade formal e material entre homens e mulheres, e com o art. 226, § 8º, que impõe ao Estado a criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito familiar, revela que a manutenção da fonte de renda em contexto de violência doméstica é consequência necessária para a tutela da dignidade humana no contexto das relações familiares, sendo capaz de assegurar o rompimento do ciclo de violência.

Essa perspectiva constitucional resulta na conclusão de que a família deve ser compreendida como espaço de realização da dignidade de cada um de seus integrantes, de modo que a violência doméstica deve ser vista não apenas como agressão individual, mas como ruptura do próprio projeto constitucional de proteção à família. Para Tepe-dino (2004, p. 12), a constitucionalização do direito de família deslocou o eixo da proteção da instituição para a proteção da pessoa, de modo que a proteção constitucional da família não se confunde com a preservação abstrata da entidade familiar.

A jurisprudência constitucional brasileira vem progressivamente reconhecendo que a proteção da família não pode ser confundida com a preservação de estruturas hierárquicas ou assimétricas. O reconhecimento, em tese, da união estável homoafetiva como entidade familiar é um exemplo de como a jurisdição constitucional brasileira vem concretizando princípios constitucionais em casos reais para afastar assimetrias sociais. Na ADPF 132, o STF conferiu interpretação conforme à Constituição para afastar qualquer interpretação preconceituosa do art. 1.723 do Código Civil, de modo a excluir do

dispositivo entendimentos que impeçam a identificação de entidade familiar para uniões contínuas, públicas e duradouras entre pessoas do mesmo sexo (Brasil, 2011).

De modo semelhante, a violência de gênero é fenômeno estrutural que reproduz desigualdades históricas capazes de consolidar assimetrias na prática social. Desdobra-se em diversos tipos de violência, por isso, não pode ser compreendida de forma isolada. Bioroli (2018, p. 52) afirma que uma perspectiva constitucional contemporânea impõe a percepção de que a concretização da igualdade de gênero necessita de políticas públicas e respostas institucionais capazes de neutralizar assimetrias estruturais, isto é, ações para além da vedação de discriminação direta. Ou seja, para além da igualdade formal, necessita-se da concretização de igualdade material por meio de leis, políticas públicas e ações governamentais capazes de concretizar as normas constitucionais.

Sob essa perspectiva, a solução do STF no Tema 1.370 revela-se compatível com o princípio da proibição de proteção insuficiente, decorrente da dimensão objetiva dos

direitos fundamentais. A omissão quanto à subsistência econômica da mulher afastada do trabalho configuraria proteção deficiente, esvaziando o conteúdo normativo do art. 226, § 8º, da CF, de modo que cabe ao Poder Judiciário a efetivação dos direitos fundamentais sociais. No entendimento de Sarlet (2004, p. 349), o Poder Judiciário deve zelar pela efetivação dos direitos fundamentais sociais, embora se exijam máxima cautela e responsabilidade.

Nesse contexto, a ausência de autonomia econômica torna a mulher ainda mais vulnerável a pressões processuais derivadas de disputas patrimoniais assimétricas e de acusações em ações judiciais fragmentadas que acabam por resultar em negociações desiguais. Garantir uma remuneração pelo afastamento do trabalho em razão de violência doméstica denunciada e reconhecida não apenas assegura a subsistência da mulher, como também contribui para a redução da assimetria de poder no âmbito judicial e, por consequência, favorece a concretização do princípio constitucional do devido processo legal e do acesso à justiça.

4.2 LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO APÓS 1988

A decisão do STF no Tema 1.370 representa típica interpretação sustentada nas estruturas do constitucionalismo contemporâneo brasileiro. No Brasil, a Constituição de 1988 é comprometida com a transformação social desde o seu preâmbulo, de modo que a proteção econômica da mulher vítima de violência não poderia ser compreendida como mera opção, cuja aplicação prática dependeria da vontade política daqueles investidos no poder.

Afirmou-se acima que as normas constitucionais são dotadas de densidade normativa e estruturam um modelo de sociedade que deve ser perseguido e implementado,

já que assim foi desenhado pelo constituinte originário. Nesse sentido, a atuação dos Poderes da República deve ser voltada para a implementação desse modelo e de seus valores. Na lógica do constitucionalismo transformador, Klare (1998, p. 150-156) descreve o compromisso interpretativo voltado à superação de desigualdades estruturais por meio da Constituição.

Para Silva (2014, p. 261), o constitucionalismo brasileiro reflete uma luta constante pela afirmação do povo na sua soberania. No atual momento constitucional brasileiro, doutrinas de viés mais racionalista e formalista cedem espaço para novas compreen-

sões do significado do direito, com impactos na teoria constitucional. Barroso (2008, p. 28-29) explica que o pós-positivismo reaproximou o direito da filosofia em razão de fatores como a normatividade dos princípios, o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais com fundamento na dignidade humana e a formação de uma nova hermenêutica constitucional.

Na interpretação dos princípios constitucionais, a ligação do direito com a moral se concretiza. Conforme explicam Souza Neto e Sarmiento (2016, p. 201), os princípios jurídicos abertos proporcionam uma argumentação jurídica para além da lógica formal.

Para Vitorelli (2019, p. 270), a amplitude do texto constitucional de 1988, combinada com o avanço das tecnologias de comunicação, é um dos fatores que ampliam a conscientização da luta pela implementação de direitos e colocam em evidência a concepção de litígios estruturais no Brasil, uma espécie de demanda de elevada complexidade que revela a necessidade de concretização de valores públicos pela via jurisdicional.

Ou seja, diante da necessidade de concretização dos valores constitucionais e da insuficiência – ou até mesmo ausência – de políticas públicas capazes de trazer esses valores para a realidade, o ponto de partida passa a ser a violação do direito, para que se possa solucionar o litígio não apenas mediante reparação, mas por meio da eliminação do comportamento que gera a violação do direito.

Ocorre que a identificação desse tipo de solução demanda um processo interpretativo diferente da lógica jurídica tradicionalmente aplicada na atividade jurisdicional. A ideia de decisão estrutural teria se desenvolvido originalmente nos Estados Unidos, a partir de uma postura mais ativa dos juízes,

sobretudo em casos envolvendo desigualdades estruturais¹.

No nosso sistema constitucional, tal postura ativa poderia ser um indicativo do chamado ativismo judicial, tema que desperta críticas e compreensões equivocadas. Para Lênio Streck (2014, p. 300), o ativismo é caracterizado por uma invasão de princípios na interpretação jurídica, e a falta de teorias adequadas às demandas constitucionais permitiu um forte protagonismo judicial.

A leitura abstrata de princípios constitucionais e a interpretação criativa podem enfatizar a utilização da jurisdição constitucional de forma progressista, conforme apontado por Galvão (2014, p. 103). Para o autor, em vez de se preservarem os princípios constitucionais, passa-se a criticar moralmente a sociedade mediante decisões proféticas sobre o conteúdo do texto constitucional.

Embora as críticas sejam pertinentes, não se pode ignorar a alta carga principiológica da Constituição Federal de 1988, que impõe a necessidade de interpretação do texto legislativo a partir dos princípios constitucionais. Luño (2007, p. 496) entende que as próprias estruturas normativas das constituições indicam a cultura jurídica do seu tempo. Assim, a existência de uma definição, de um rol de direitos fundamentais na Constituição de 1988 e suas respectivas garantias já indicam as influências teóricas do Estado Constitucional de Direito brasileiro, pois revelam os valores importantes naquele momento histórico de construção do nosso sistema jurídico.

Ou seja, a própria compreensão da ideia de direito e de legalidade hoje demanda uma ampliação para integrar também os valores descritos na Constituição, e um dos momentos para se realizar essa integração ocorre

¹ O caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* é usualmente citado como exemplo inicial de litígio estruturante. Em 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos admitiu a inconstitucionalidade do sistema de admissão das escolas públicas americanas sustentado na segregação racial e determinou a matrícula de estudantes negros em escolas públicas até então destinadas apenas a estudantes brancos, o que importou na modificação do sistema educacional do país, chamada de reforma estrutural (*structural reform*) (Didier JR., 2019, p. 340).

diante das situações concretas de crises jurídicas levadas ao Poder Judiciário, o que indica a importância do direito processual e de sua condução também a partir dos valores constitucionais.

Ao explorar os escopos do processo, Bedaque (2009, p. 15) enfatiza a necessidade de se conceber o direito processual a partir de sua natureza instrumental, ou seja, é essencial se preocupar com os objetivos, porque o escopo do processo é a eliminação da crise de direito material: “é preciso reconhecer que a lei processual, no seu significado real e profundo, está intimamente relacionada às principais alterações culturais dos povos” (Bedaque, 2009, p. 57).

Dessa forma, diante da existência de um processo jurisdicional e da necessidade de se tutelar direitos sob o prisma constitucional, imaginar uma solução diferente que não seja a concretização de direitos fundamentais pela via processual, no ambiente do Poder Judiciário, resultaria na ineficácia não apenas do sistema jurídico, mas do sistema constitucional como um todo. Isso certamente coloca o Poder Judiciário no papel de protagonista na concretização dos direitos fundamentais.

Entretanto, esse protagonismo pode caracterizar um ativismo derivado da usurpação, pelo Poder Judiciário, de atividades típicas de outros Poderes da República, o que poderia ser apontado como violação da separação de poderes. No caso, poderíamos imaginar que o Supremo Tribunal Federal, ao decidir como seria feita a prestação pecuniária no caso de afastamento do trabalho derivado de comprovação de violência doméstica, estaria agindo como se Legislativo fosse, vez que, diante de lacuna normativa, não caberia ao magistrado dizer o que a lei não diz, já que isso resulta na criação do direito.

De fato, a separação de poderes impõe o respeito mútuo entre as funções específicas

constitucionalmente atribuídas a cada um deles por meio de regras de competência, mas não se pode esquecer que, até mesmo pela ideia de harmonia e pela doutrina dos freios e contrapesos, os poderes podem colaborar entre si.

Santos (2022, p. 212) contribui para a correta compreensão dos conceitos de separação de poderes e da teoria dos freios e contrapesos. Afirma que existem contrapesos positivos e negativos, sendo que os positivos podem funcionar como uma chancela quando servem para fundir a vontade de poderes diferentes. Para a autora, os conceitos não se confundem porque, enquanto a separação de poderes trata da estrutura, os freios e contrapesos compõem o mecanismo para o bom funcionamento dessa estrutura. Desse modo, “a tripartição de poderes delimita as competências para evitar concentração indevida de poder, mas é o sistema de freios e contrapesos que apresenta mecanismos para o abuso” (Santos, 2022, p. 259).

Ou seja, uma participação mais ativa do Poder Judiciário na construção de uma solução capaz de entregar a concretização de um valor constitucional não seria, necessariamente, ativismo judicial. Não se pode confundir um juiz ativo e participante no processo com um juiz ativista, já que a visão constitucional do processo é, inclusive, ordenada pelo legislador no art. 1º do Código de Processo Civil, quando determina que o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais da Constituição (Brasil, 2015).

Vitorelli (2019, p. 279) explica que, em demandas estruturantes, quando um juiz identifica que um comportamento institucional não está de acordo com o ordenamento jurídico, deve estabelecer esse problema como ponto de partida para atingir um resultado desejável.

No caso em análise, parece ter sido esse o raciocínio: a lei trazia a previsão do afastamento do trabalho, mas deixou de indicar a forma como isso, de fato, poderia acontecer na realidade. Em termos práticos, o mero afastamento sem a segurança de proteção

econômica não conseguiria atingir o propósito do legislador nem do constituinte. A decisão precisou partir do problema para, enfim, entregar o valor constitucional aplicável ao caso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 1.520.468 (Tema 1.370) representa marco significativo na proteção à mulher vítima de violência doméstica. Ao consolidar a hermenêutica constitucional contemporânea, a Corte firmou o entendimento de que a preservação da integridade econômica da mulher é condição essencial para a eficácia das medidas protetivas, impedindo que a ausência de norma específica resulte em desassistência financeira.

A construção jurisprudencial utilizou métodos hermenêuticos consagrados – analogia e interpretação teleológica – para integrar lacuna legislativa, sem criar direito novo, mas conferindo efetividade ao comando normativo expresso na Lei Maria da Penha.

A prestação pecuniária decorrente da medida protetiva possui natureza previdenciária ou assistencial: previdenciária para seguradas do RGPS, mediante aplicação analógica do auxílio por incapacidade temporária; e assistencial para não seguradas, configurando benefício eventual por vulnerabilidade temporária.

Essa dualidade garante a universalidade da cobertura, independentemente da situação laboral formal da vítima. Ainda, a dispensa de carência para seguradas, mediante equiparação a acidente de qualquer natureza, assegura que a proteção econômica seja imediata e eficaz diante da urgência característica das medidas protetivas.

Ao garantir a manutenção da fonte de renda, o Judiciário transforma a prestação pecuniária em um verdadeiro instrumento de liberdade, viabilizando o efetivo rompimento do ciclo de violência.

A competência para fixação da medida permanece com o juízo estadual, notadamente o especializado em violência doméstica, preservando a lógica da Lei Maria da Penha de concentração da jurisdição para garantir proteção integral, enquanto a execução material fica a cargo do INSS, quando se tratar de prestação de natureza previdenciária, ou do sistema de assistência social dos entes federativos, quando se tratar de prestação assistencial.

Esse arranjo institucional oferta uma solução sistêmica para um problema estrutural porque articula os sistemas de justiça criminal, previdência social e assistência social, concretizando diversos comandos constitucionais que derivam do vetor da dignidade humana, como a proteção à família, à liberdade, à igualdade de oportunidades e ao acesso à justiça, além de combater a violência doméstica e as assimetrias econômicas e sociais que contribuem para a vulnerabilidade das mulheres.

Ademais, a partir de 1988, a Constituição estruturou um modelo de proteção social que não admite soluções fragmentadas ou ilusórias. Do ponto de vista dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a decisão também concretiza o dever estatal de proteção reforçada em matéria de direi-

tos fundamentais das mulheres, reconhecido na Convenção de Belém do Pará. Ou seja, o Brasil se comprometeu a proteger a dignidade das mulheres no plano constitucional e internacional por meio de normas jurídicas de aplicação obrigatória, compreensão necessária para se afastar críticas de ativismo judicial eventualmente apontadas a essa decisão.

A decisão do Tema 1.370 representa um exemplo de concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e de afirmação da responsabilidade estatal de construir

condições materiais de liberdade. Diante da nítida concretização de diversas normas constitucionais interpretadas sistemicamente, o Supremo Tribunal Federal nada criou, mas revelou a orientação constituinte aplicável ao caso, em cumprimento do mandato constitucional expresso. Compreender de modo diferente, apenas por se acreditar que a solução do problema demandaria iniciativa legislativa, seria negar eficácia aos direitos fundamentais na realidade prática e, por consequência, negar a existência da força normativa da Constituição.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 18 maio 2026.

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/decreto/d3048compilado.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Decreto n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília:

Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657_compilado.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

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. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 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. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei 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/l11340.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Feliz (orgs.). **Proces-**

os Estruturais. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 239-353.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; BRAGANÇA, Kerlly Huback; FOLMANN, Melissa. **Curso de direito previdenciário**. 27. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.

KLARE, Karl E. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, 1998.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. Dogmática de los derechos fundamentales y transformaciones del sistema constitucional. **Revista UNED: Teoría y realidad constitucional**, n. 20, p. 495-511, 2007. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6776/6474>. Acesso em: 22 fev. 2026.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 20. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Alteridade, 2022.

SANTOS, Adriana Cecílio Marco dos. **A separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos**. São Paulo: Amanuense, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria e**

métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF n. 132/RJ**. Relator: Min. Ayres Britto, julgado Tribunal Pleno em 05 maio. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, [14 out. 2011]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 22 fev. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Especial n. 1.757.775 – SP**. Recurso especial. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 20 ago. 2019. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801939758&dt_publicacao=02/09/2019. Acesso em: 25 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 1.520.468**. Tema 1.370. Relator: Min. Flávio Dino, julgado em [15 dez. 2025]. Diário da Justiça Eletrônico: sessão ordinária virtual do Plenário 41-2025, Brasília, DF, [15 dez. 2025]. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/802829>. Acesso em: 25 jan. 2026.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. In: TEMAS de Direito Civil, 2004, Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Feliz (orgs.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 269-323.

Jorge Américo Pereira de Lira

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE). Pós-graduado em Direito Público e Privado pela UFPE. Professor da Escola Judicial de Pernambuco (ESMAPE). Mestrando pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

Carolina Nobre Castello Branco

Doutora em Direito Constitucional (UNIFOR). Mestre em Direito e especialista em Direito Processual Civil (PUC-SP). Advogada e professora universitária.

Submetido em: 15/3/2026

Aceito em: 19/5/2026

ARTIGO

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

ENTRE O SILÊNCIO E A (SOBRE)VIVÊNCIA: FATORES MULTICAUSAIS E ESTRUTURAIS QUE DIFICULTAM O ACESSO À JUSTIÇA DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO

BETWEEN SILENCE AND (SUR)VIVAL: MULTICAUSAL AND STRUCTURAL FACTORS THAT HINDER ACCESS TO JUSTICE FOR WOMEN IN SITUATIONS OF GENDER-BASED VIOLENCE

*Suzana Massako Hirama Loreto de Oliveira
Andressa Garcia Dal Bosco Dall'Agnol*

Resumo: O artigo analisa fatores multicausais e estruturais que dificultam o acesso à justiça de mulheres em situação de violência de gênero no Brasil, com foco na ausência de registros institucionais prévios em casos de feminicídio. Tem como objetivo demonstrar que o silêncio das vítimas não expressa passividade, mas resulta de obstáculos estruturais e institucionais que condicionam as possibilidades de busca por ajuda. Adota-se abordagem qualitativa e documental, articulada ao modelo ecológico da violência, à interseccionalidade e à teoria da rota crítica. Conclui-se que o silêncio constitui resposta aprendida diante da inadequação da proteção institucional, que a fragmentação dos sistemas impede o reconhecimento precoce do risco e que a superação desse cenário exige modelo preventivo e integrado, orientado pela interoperabilidade de dados e pela perspectiva de gênero.

Palavras-chave: violência de gênero; acesso à justiça; rota crítica; feminicídio; subnotificação.

Abstract: The article analyzes multicausal and structural factors that hinder access to justice for women experiencing gender-based violence in Brazil, with a focus on the absence of prior institutional records in femicide cases. Its objective is to demonstrate that victims' silence does not express passivity, but rather results from structural and institutional obstacles that constrain the possibilities of seeking help. The study adopts a qualitative and documentary approach, articulated with the ecological model of violence, intersectionality, and critical path theory. It concludes that silence constitutes a learned response to insufficient institutional protection, that the fragmentation of institutional systems prevents the early identification of risk, and that overcoming this scenario requires a preventive and integrated model guided by data interoperability and a gender perspective.

Keywords: gender-based violence; access to justice; critical path; femicide; underreporting.

1 INTRODUÇÃO

No imaginário social brasileiro¹, a expressão *mulher de malandro* ainda sintetiza narrativas que naturalizam a violência de gênero e atribuem à mulher a responsabilidade por permanecer em relações abusivas. Sob diferentes formas e em distintos contextos históricos, essa lógica reaparece na cultura popular, no discurso midiático e nas práticas institucionais, sustentando a ideia de que, se a mulher não rompe a relação ou não procura ajuda formal, é porque aceita ou tolera a violência que sofre. Trata-se de uma leitura simplificadora e profundamente desigual, que ignora os múltiplos condicionantes estruturais e interseccionais que moldam a experiência das mulheres em situação de violência.

Essa narrativa culpabilizante contrasta com a gravidade dos dados disponíveis sobre a violência contra as mulheres no Brasil. Segundo o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP, 2026), em 2025, foram registrados 1.559 feminicídios consumados (média de quatro mulheres assassinadas por dia), além de 3.862 tentativas, o que significa que 11 mulheres escapam da morte diariamente.

O *Painel de Violência contra a Mulher* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2026) revela que, em 2025, o Judiciário teve 4.311 novas entradas² de processos de feminicídios consumados, crescimento de 13,7% em relação às 3.790 entradas registradas

em 2024, evidenciando a escalada contínua da demanda.

Esses números se inserem em um contexto mais amplo de violências recorrentes, marcado por elevado volume de registros de lesão corporal, violência psicológica, sexual, digital, ameaça e perseguição contra mulheres (FBSP, 2025a). Ainda assim, os registros oficiais não captam a totalidade das ocorrências, pois parte significativa das trajetórias de violência permanece invisível aos sistemas institucionais em razão da subnotificação e da fragmentação das informações (FBSP, 2026; Senado Federal, 2025).

É justamente nesse ponto que se insere o problema central deste artigo. Embora o feminicídio seja, em grande medida, uma morte evitável, os estudos empíricos disponíveis indicam que a maioria das mulheres vítimas de feminicídio consumado ou tentado não possuía boletim de ocorrência prévio nem medida protetiva de urgência registrada no momento do crime (FBSP, 2026; LESFEM, 2025a, 2025b; CNMP, 2025; Ávila et al., 2022; MPSP, 2018). À primeira vista, esse dado poderia sugerir ausência de busca por ajuda. Essa interpretação, contudo, ignora tanto os limites dos sistemas de informação quanto a complexidade das decisões das mulheres em contextos de violência. Pesquisas recentes indicam que muitas mulheres recorrem inicialmente a redes informais de apoio (familiares, amigos, comunidades religiosas)

1 A naturalização da violência contra a mulher atravessa séculos no imaginário cultural brasileiro. Na década de 1930, o samba de Heitor dos Prazeres já sugeria que a “mulher de malandro”, “quanto mais apanha a ele tem amizade” (Francisco Alves, 1932). No século XX, Nelson Rodrigues afirmava que “desde o paraíso a mulher já gostava de apanhar”, rotulando de “neurótica” quem discordasse. Mais recentemente, o ex-goleiro Bruno (condenado pelo homicídio de Elisa Samúdio) questionou jornalistas: “quem de vocês nunca até saiu na mão com a mulher?”, banalizando a violência conjugal. Os três exemplos constam do documentário *Eles Matam Mulheres* (TV Cultura, 2023), exceto a música, cuja fonte é a Discografia Brasileira.

2 CNJ. *Painel de Violência contra a Mulher*. DataJud. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Filtros utilizados: aba feminicídio; tipo: processos casos novos; grau: 1º grau e Juizado Especial; tribunal: todos. Dados extraídos em: 06 mar. 2026. O painel foi atualizado em 23 fev. 2026, com dados recebidos dos tribunais e processados até 28 fev. 2026 (situações processuais até 31 jan. 2026). Os dados de 2024 referem-se ao período até 31 dez. 2024; os de 2025, até 31 dez. 2025. Por tratar-se de painel dinâmico, os valores históricos podem ser atualizados periodicamente pelos tribunais. Conforme metodologia do CNJ, o indicador entradas corresponde aos processos/procedimentos que ingressaram durante o período-base de apuração, sendo o valor exibido relativo ao total de processos novos no ano corrente (CNJ, 2026).

ou a serviços de saúde e assistência social, trajetórias que nem sempre se convertem em registros nos sistemas de segurança pública e justiça (Senado Federal, 2025; FBSP, 2025b).

Diante desse cenário, coloca-se a seguinte problemática. Se o feminicídio frequentemente é precedido por ciclos de violência, por que a maioria das vítimas não possui registros institucionais prévios de busca por ajuda? A hipótese central deste artigo é que esse silêncio não decorre de passividade individual, mas da interação entre múltiplos fatores estruturais que restringem as possibilidades concretas de ação das mulheres diante da violência. Longe de representar tolerância à agressão, o silêncio frequentemente resulta de processos complexos de avaliação de riscos, desenvolvidos em contextos marcados por desigualdades estruturais, respostas institucionais inadequadas e ausência de proteção efetiva. Em muitos casos, o silêncio é *aprendido* (Sagot, 2000), ou seja, ensinado por um sistema que, em tentativas anteriores, falhou em oferecer segurança.

Para compreender essa complexidade, o artigo mobiliza três ferramentas analíticas complementares. O modelo ecológico da violência (Heise, 1998; OMS, 2002; Brasil; ONU Mulheres, 2024b); a perspectiva da interseccionalidade como teoria social crítica (Collins, 2022); e o conceito de rota crítica (Sagot, 2000). A leitura integrada desses referenciais permite examinar o silêncio não como omissão individual, mas como resultado de condicionantes estruturais e institucionais que moldam as trajetórias de sobrevivência das mulheres. A análise é fundamentada em dados empíricos de bases de acesso público, com destaque para o Painel de Violência contra a Mulher do CNJ (CNJ, 2026), o Painel de Dados Nacionais de Segurança Pública do SINESP (Brasil, 2026a), o Anuário Brasileiro de Segurança Pública

(FBSP, 2025a), o Retrato dos Feminicídios no Brasil (FBSP, 2026), o Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2025), a pesquisa Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil (FBSP, 2025b), o 9º Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres (Brasil, 2025), o Monitor de Feminicídios do LESFEM/UEL (2024), a Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher do DataSenado (2025) e o Mapa Nacional da Violência de Gênero (Senado Federal, 2026).

O objetivo deste artigo é analisar os fatores multicausais e estruturais que dificultam o acesso à justiça de mulheres em situação de violência de gênero, articulando dados empíricos sobre feminicídio e subnotificação com aportes teóricos sobre a multicausalidade da violência e os limites da resposta institucional. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de relatórios técnicos, pesquisas empíricas e normativos institucionais.

O artigo organiza-se em três capítulos. O primeiro apresenta o retrato da violência letal no Brasil, do feminicídio à subnotificação sistêmica, demonstrando que os registros institucionais prévios são a exceção, não a regra, e que essa ausência reflete tanto as trajetórias das mulheres quanto as limitações dos sistemas de informação. O segundo discute a multicausalidade do silêncio a partir dos três referenciais analíticos adotados, com ênfase nos fatores impulsionadores e inibidores da ruptura com o ciclo de violência, nos fatores precipitantes identificados por Sagot (2000) e na distinção entre o risco mensurado institucionalmente e o risco vivido subjetivamente pela mulher. O terceiro analisa a resposta institucional à violência, identificando os nós críticos e o efeito funil (Banco Mundial, 2020) que limitam o acesso à justiça, e propõe a gestão preventiva do

risco e a interoperabilidade de dados como caminhos para uma proteção substantiva.

Ao deslocar o foco da suposta inércia individual das vítimas para os condicionantes estruturais, institucionais e interseccionais que moldam suas trajetórias, o artigo busca

contribuir para a compreensão das razões pelas quais o rompimento do silêncio nem sempre se converte em proteção efetiva e para a formulação de respostas institucionais que estejam à altura da complexidade do problema.

2 VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

2.1 LETALIDADE FEMININA NO MUNDO E O FEMINICÍDIO ALÉM DA ESFERA DOMÉSTICA

A violência contra as mulheres é um fenômeno multifacetado e estrutural, que não se manifesta de forma isolada, mas decorre de construções históricas, culturais e dinâmicas de poder profundamente enraizadas na organização social (Mendes, 2024; CNJ, 2021; Brasil, 2016). Em perspectiva mundial, a letalidade feminina constitui um desafio civilizatório e uma violação flagrante dos direitos humanos (ONU, 2026; ONU, 1993).

Os dados globais de letalidade revelam a magnitude do problema. A ONU Mulheres (2025) estima que, em 2024, cerca de 50.000 mulheres e meninas foram assassinadas por parceiros íntimos ou familiares, média de 137 mortes diárias por membros do círculo íntimo. Esse número, contudo, captura apenas uma parcela do fenômeno. Refere-se exclusivamente à violência doméstica e familiar, modalidade que, embora predominante estatisticamente, não esgota o conceito jurídico e sociológico do feminicídio. O próprio relatório da ONU Mulheres (2025) reconhece que a disponibilidade de dados sobre crimes ocorridos fora da esfera privada ainda é limitada, impossibilitando uma estimativa global precisa para esses casos. Isso significa que as mortes motivadas por menosprezo ou misoginia fora do âmbito doméstico, cometidas por desconhecidos, em espaços públicos ou em contextos de crime

organizado, permanecem, em grande parte, invisíveis nas estatísticas globais.

Esse cenário de letalidade é agravado por um dado estrutural: o silêncio é a resposta majoritária das vítimas em todo o mundo. Estima-se que menos de 40% das mulheres que sofrem violência busquem qualquer tipo de ajuda e menos de 10% recorram à polícia (ONU, 2015 *apud* Banco Mundial, 2020). Esse silenciamento ocorre em um cenário em que 35% das mulheres no mundo já sofreram violência física ou sexual por parceiro íntimo ou por outras pessoas ao longo da vida (ONU, 2015 *apud* Banco Mundial, 2020). O relatório da ONU (2026) aponta uma das raízes estruturais desse silêncio. As mulheres detêm, globalmente, apenas 64% dos direitos legais usufruídos pelos homens, desequilíbrio que restringe o acesso à justiça e perpetua a impunidade. O documento explica que mulheres e meninas frequentemente decidem não buscar ajuda institucional devido ao risco de represálias, à internalização do estigma, à pressão da comunidade e ao medo de que o agressor não seja punido. Quando as leis discriminam, o silêncio não é uma escolha, mas uma consequência estrutural (ONU, 2026).

O Brasil registrou, em 2024, taxa de 3,4 homicídios femininos por 100 mil mulheres, figurando entre os países com maior letalidade feminina do mundo (FBSP, 2025a). Com-

preender a real dimensão desse fenômeno exige olhar não apenas para o feminicídio tipificado, mas para o conjunto mais amplo

de mortes violentas de mulheres, perspectiva que os dados nacionais apresentados na seção seguinte, tornam ainda mais urgente.

2.2 O RETRATO DA VIOLÊNCIA LETAL NO BRASIL: DO HOMICÍDIO AO FEMINICÍDIO

O feminicídio constitui grave violação dos direitos humanos (ONU, 1993; OEA, 1994) e expressão máxima da desigualdade estrutural (ONU, 1992; Russell; Radford, 1992), fruto de padrões discriminatórios e do menosprezo ao gênero, que subjuga mulheres em todo o mundo (Lagarde, 1996; Mendes, 2024).

No direito brasileiro, essa compreensão encontra assento expresso no art. 6.º da Lei Maria da Penha, ao estabelecer que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos, disposição que antecedeu em quase uma década a tipificação do feminicídio e que ancora normativamente o dever estatal de proteção.

A legislação brasileira, consolidada pela Lei n. 13.104/2015 e atualizada pela Lei n. 14.994/2024, que transformou o feminicídio em tipo penal autônomo, define o crime como o assassinato de mulher por razões da condição do sexo feminino em duas hipóteses fundamentais: (i) violência doméstica e familiar; ou (ii) menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Essa segunda modalidade, o feminicídio não íntimo, independe de vínculo afetivo ou convivência prévia e se manifesta em contextos de misoginia sistêmica, incluindo assassinatos cometidos por desconhecidos, vizinhos ou em contextos de crime organizado (FBSP, 2026).

A distinção entre as modalidades é relevante porque os dados oficiais tendem a capturar prioritariamente o feminicídio íntimo, invisibilizando mortes motivadas por menosprezo ocorridas em espaços públicos. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025a) aponta que profissionais do sistema de justiça ainda tendem a reconhecer ape-

nas o feminicídio típico, registrando mortes praticadas por autores desconhecidos como homicídios comuns, independentemente do componente misógino. Com a nova lei, o tipo penal autônomo tem potencial de ampliar o reconhecimento dessas mortes, mas a mudança normativa, por si só, não garante sua identificação, pois ela depende, sobretudo, da capacitação e da perspectiva de gênero dos agentes públicos.

Os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Brasil, 2026a), fonte dinâmica atualizada continuamente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, registram 1.559 feminicídios consumados em 2025, o maior número desde a criação do tipo penal, em 2015, com média de 4,3 mortes por dia. Em 2024, o mesmo sistema registrou 1.501 casos; em 2023, 1.477. Para 2026, os dados parciais de janeiro já contabilizam 134 feminicídios consumados e 342 tentativas (Brasil, 2026a).

Os relatórios anuais consolidados confirmam esse quadro para 2024, com variações metodológicas que merecem atenção. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025a) registrou 1.492 feminicídios consumados, equivalendo a uma taxa de 1,4 por 100 mil mulheres, uma morte a cada seis horas. O Mapa da Segurança Pública (Brasil, 2025), com base nos dados validados do Sinesp, aponta 1.459 casos e taxa de 1,34 por 100 mil. O Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM), de 2025, registra 1.450 casos para o mesmo ano. Essas divergências entre fontes oficiais não decorrem de erros, mas de critérios metodológicos distintos, de período de extração, validação estadual e forma de classificação do crime,

ilustrando a fragmentação dos sistemas de informação discutida na seção 1.5. Para fins deste artigo, adota-se como referência primária para dados de 2024 o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, por ser a fonte de maior abrangência metodológica e detalhamento analítico disponível.

Os 1.492 feminicídios tipificados de 2024 integram a categoria mais ampla de homicídios femininos. Em 2024, 3.700 mulheres perderam a vida de forma violenta no Brasil (FBSP, 2025a). As demais mortes, embora não qualificadas como feminicídio, também refletem a exposição estrutural das mulheres à violência letal. O feminicídio não é fenômeno isolado; é o desfecho extremo de um encadeamento de violências que permanece, em grande parte, invisível nas estatísticas oficiais. O perfil do crime reforça essa leitura: em 2024, 64,3% dos feminicídios ocorreram na residência da própria vítima e, em 97% dos casos com agressor identificado, a autoria foi masculina (FBSP, 2025a), dados que evidenciam o caráter doméstico e de gênero do fenômeno.

As tentativas de feminicídio revelam uma dimensão igualmente relevante para a política pública. Segundo o Sinesp (2026a), saltaram de 2.744 em 2023 para 3.495 em 2024 e chegaram a 3.862 em 2025, crescimento acumulado de 40,7% em dois anos. A média diária passou de 8 tentativas em 2023 para 10 em 2024 e 11 em 2025, evidenciando uma escalada consistente. Essas tentativas representam uma janela de oportunidade crucial: são casos em que a intervenção protetiva do Estado pode, efetivamente, impedir o desfecho letal (FBSP, 2025a). O fato de o

número de tentativas crescer em ritmo superior ao dos casos consumados – 40,7% contra 5,5% no mesmo período – indica, simultaneamente, maior exposição ao risco e maior capacidade de sobrevivência, o que torna ainda mais urgente a questão do acesso à proteção institucional após o primeiro episódio (FBSP, 2025a; Brasil, 2026a).

A distribuição territorial revela desigualdades que demandam respostas diferenciadas. Em 2025, a Região Sudeste concentrou o maior volume absoluto (585 casos), seguida pelo Nordeste (426) e pelo Sul (219) (Brasil, 2026a). No plano das taxas por 100 mil mulheres, os estados com maiores índices em 2025 foram: Acre (3,18), Rondônia (2,87), Mato Grosso (2,74) e Piauí (2,14).

A análise do porte municipal acrescenta uma dimensão relevante à desigualdade territorial. O *Retrato dos Feminicídios no Brasil* (FBSP, 2026) revela que municípios com até 100 mil habitantes apresentam taxas de feminicídio (1,7 por 100 mil) superiores às de grandes centros (1,1 por 100 mil), sendo que cidades com até 20 mil e entre 20 e 50 mil habitantes concentram taxas ainda maiores, de 1,8 por 100 mil, 28,5% acima da média nacional. Justamente onde o risco é maior, a rede de atendimento é mais escassa: mais de 70% dos pequenos municípios não possuem nenhum serviço especializado de atendimento à mulher, e apenas 5% contam com Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (FBSP, 2026). Essa inversão – maior risco, menor proteção – é uma das expressões mais concretas dos limites estruturais do modelo reativo de proteção analisado no Capítulo 3.

2.3 REGISTROS INSTITUCIONAIS PRÉVIOS: O QUE AS PESQUISAS EMPÍRICAS REVELAM

Os estudos empíricos disponíveis convergem em um ponto central: grande parte das vítimas de feminicídio consumado ou tenta-

do não possuía registro institucional prévio de violência, boletim de ocorrência (BO) e/ou Medida Protetiva de Urgência (MPU). Essa

constatação exige, contudo, precisão metodológica, pois os levantamentos disponíveis não utilizam exatamente os mesmos indicadores, nem partem das mesmas fontes. O recorte adotado é descritivo e exploratório, sem pretensão de comparação estrita entre bases heterogêneas.

O Monitor de Feminicídios no Brasil, do Laboratório de Estudos de Feminicídios (LESFEM), ao trabalhar com a variável de registro formal prévio de busca de ajuda (BO ou MPU), identificou, em 2024, 1.859 feminicídios consumados e 2.286 tentados. Entre os consumados, 1.464 vítimas não possuíam registro prévio, e apenas 175 apresentavam esse tipo de registro, havendo ainda 220 casos com dado incerto. Nas tentativas, o padrão se repete: 1.785 vítimas sem registro prévio, 226 com registro e 275 em categoria incerta (LESFEM, 2025a). Em outras palavras, entre os casos com informação disponível, predomina amplamente a ausência de acionamento formal da rede estatal antes da violência letal ou quase letal.

No Paraná, os dados do LESFEM reforçam essa tendência. Em 2023, entre 263 casos de feminicídio consumado e tentado, apenas 19 vítimas haviam registrado BO ou solicitado MPU antes do crime. Em 2024, entre 216 casos, apenas 32 apresentavam esse histórico. Em 2025, dados preliminares indicam 355 casos e somente 26 vítimas com registro prévio (LESFEM, 2025b).

Pesquisas focadas em outras unidades da federação reforçam essa tendência. Estudo do Ministério Público de São Paulo (MPSP), a partir de 364 processos de feminicídio oferecidos entre março de 2016 e março de 2017, constatou que apenas 3% das vítimas possuíam medida protetiva e que, entre 124 feminicídios consumados, somente 5 vítimas haviam registrado BO contra o agressor (MPSP, 2018).

No Distrito Federal, pesquisa de Ávila et al. (2022) sobre casos ocorridos em 2016 e

2017 concluiu que todos os 34 feminicídios analisados eram precedidos por violências anteriores, mas apenas 23,5% das vítimas haviam registrado ocorrências policiais prévias. Em levantamento mais recente da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios do DF (CTMHF, 2025), abrangendo 296 casos de feminicídio tentado entre 2015 e 2025, 62% das vítimas não haviam solicitado MPU, enquanto 38% requereram esse instrumento.

Em âmbito nacional, dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2026), a partir da análise de 1.127 feminicídios registrados em 16 estados entre 2021 e 2025, indicam que 86,9% das vítimas não possuíam MPU vigente no momento da morte. Esse percentual exige leitura cautelosa, pois o próprio Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025a, p. 164) reconhece expressamente uma fragilidade no dado, registrando que 11 das 27 unidades da federação não realizam esse levantamento, e alerta que parte das instituições policiais tem usado essa lacuna para afirmar que as vítimas não tinham histórico de busca de ajuda, conclusão que o Anuário contesta diretamente, apontando que o problema é a incapacidade de mapear se essas mulheres estavam ou não sob proteção válida.

Esses resultados convergem em um diagnóstico fundamental: a violência letal frequentemente ocorre sem que a trajetória anterior da vítima tenha sido plenamente captada pelos registros institucionais. A ausência de BO ou MPU não autoriza concluir que a mulher não buscou ajuda; em muitos casos, o que está ausente é o registro, não a tentativa de proteção. O *Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios* ressalta que os registros oficiais não refletem integralmente as ocorrências existentes, seja por falhas institucionais, seja pela relutância das vítimas em buscar auxílio (Brasil; ONU Mulheres, 2024a). Quando os dados não captam

o itinerário prévio da mulher, tende-se a fortalecer a narrativa de que ela não procurou ajuda e de que o Estado não poderia ter feito nada (FBSP, 2025a), conclusão precipitada que ignora tanto as limitações dos sistemas

de informação quanto a complexidade das decisões das mulheres em situação de violência. Essa limitação decorre, em parte, da fragmentação dos sistemas de informação.

2.4 SUBNOTIFICAÇÃO: A PONTA VISÍVEL DE UM ICEBERG

A ausência de registros institucionais prévios em muitos casos de violência contra mulheres não pode ser interpretada automaticamente como ausência de violência ou como inação das vítimas. Parte significativa

das agressões permanece fora das estatísticas oficiais, fenômeno frequentemente também descrito na criminologia como *cifra oculta* da criminalidade (Santin, 2002; Campos; Carvalho, 2011; Fernandes, 2015).

2.4.1 Além do registro formal: percepções e atitudes diante da última violência sofrida

Pesquisas de vitimização são particularmente relevantes para compreender essa dimensão invisível, pois diferem dos registros administrativos do Estado. Enquanto os dados policiais dependem da formalização de ocorrências, essas pesquisas são realizadas diretamente com mulheres da população e captam experiências de violência que não necessariamente chegaram aos sistemas institucionais.

O *Mapa Nacional da Violência de Gênero* (Senado Federal, 2026), plataforma que reúne dados do Senado Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do CNJ e do Sistema Único de Saúde (SUS), identifica duas dimensões importantes da subnotificação. A primeira, denominada *subnotificação desconhecida*, ocorre quando mulheres afirmam não ter sofrido violência doméstica, mas relatam experiências que juridicamente configuram agressões, como humilhações públicas, coerção sexual ou chantagem com imagens íntimas. Esse fenômeno atinge aproximadamente 30% das mulheres brasileiras (24,9 milhões de pessoas), o que evidencia que a naturalização de certas práticas e a falta de informação sobre direitos

podem dificultar o próprio reconhecimento da experiência de violência (Senado Federal, 2025).

A segunda dimensão, denominada *subnotificação de Estado*, ocorre quando a mulher reconhece ter sofrido violência, mas não aciona os canais institucionais de atendimento. Segundo a mesma pesquisa, 51% das mulheres que reconhecem ter sofrido violência não procuram delegacias ou serviços oficiais, o que indica que parcela significativa de casos permanece fora dos registros administrativos do Estado (Senado Federal, 2025). De acordo com a *Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher* (Senado Federal, 2025), 62% das vítimas de violência doméstica nos últimos 12 meses não solicitaram Medida Protetiva de Urgência.

Além de estimar a subnotificação, as pesquisas de vitimização permitem observar como as mulheres reagem diante da violência sofrida.

A pesquisa do DataSenado (Senado Federal, 2025) investiga a atitude adotada pelas mulheres diante da “última agressão sofrida nos 12 meses anteriores”. Apenas 5% afirmaram não ter feito nada. As estratégias

mais frequentes envolveram redes informais de suporte: familiares (57%), igreja (53%) e amigos (52%). Serviços de apoio psicológico (41%) e atendimentos de saúde (34%) também aparecem como espaços relevantes de acolhimento. Os canais formais de segurança pública aparecem com menor frequência: delegacia comum (32%), Delegacia da Mulher (28%) e Polícia Militar, via 190 (28%).

A pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025b), por sua vez, pergunta às entrevistadas qual foi sua atitude diante da “violência mais grave sofrida nos últimos 12 meses”, recorte metodologicamente distinto. Nesse caso, 47,4% afirmaram não ter buscado qualquer tipo de

ajuda; 33,8% recorreram a redes não institucionais; e 25,7% procuraram algum órgão oficial. Mesmo nesse grupo, os canais formais aparecem com frequência reduzida: Delegacias da Mulher (14,2%), delegacias comuns (10,3%) e menos de 3% para Polícia Militar ou Central de Atendimento à Mulher.

Apesar das diferenças metodológicas, ambos os levantamentos convergem ao indicar que parcela significativa das trajetórias de enfrentamento da violência ocorre fora das instituições formais do sistema de justiça, envolvendo redes familiares, comunitárias ou serviços sociais, o que reforça a tese de que a ausência de registro formal não equivale à ausência de busca por ajuda.

2.4.2 Subnotificação sistêmica: mortes indeterminadas e desaparecimentos

A subnotificação não se limita às vítimas que *silenciam*; ela também se manifesta nas limitações dos próprios sistemas institucionais de registro. O *Atlas da Violência* (IPEA; FBSP, 2025) estima que a taxa real de homicídios de mulheres é 17,1% maior do que a registrada oficialmente, quando se recuperam casos erroneamente classificados como causas indeterminadas. Em 2024, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) registrou 14.928 mortes violentas a esclarecer sem indício de crime, com alta de 10,46% em relação ao ano anterior, categoria que pode mascarar feminicídios não investigados (Brasil, 2025a).

No campo da saúde, a subnotificação revela outra dimensão. O Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) registrou 302.856 notificações de violência doméstica, sexual e outras formas de agressão contra mulheres em 2023, aumento significativo em relação às 216.024 notificações de 2022 (Brasil, 2025b). Contudo, esses números ainda representam subestimação, pois a obrigatoriedade de notificação compulsória, previs-

ta desde a Lei n. 10.778/2003 (Brasil, 2003), não se traduz em preenchimento universal (IPEA; FBSP, 2025). Para ilustrar a discrepância, o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) registrou 16.460 casos de violência sexual em contexto doméstico em 2023, enquanto os boletins de ocorrência das Polícias Civis apontaram 54.297 registros de estupro e estupro de vulnerável de vítimas do sexo feminino no mesmo período, diferença de mais de três vezes (IPEA; FBSP, 2025). No tocante à reincidência, 55,4% das mulheres atendidas pela rede de saúde por violência doméstica em 2023 já haviam sofrido agressões anteriores da mesma natureza, e apenas 27,4% passavam pela situação pela primeira vez (IPEA; FBSP, 2025). Esse dado reforça o caráter cíclico da violência: parte dessas mulheres que reiteradamente passam pelo sistema de saúde se tornará, na ausência de intervenção efetiva, vítima fatal de feminicídio.

Os desaparecimentos constituem uma terceira camada de invisibilidade. O Brasil registrou 80.333 desaparecimentos em 2024,

média de 219 registros diários (Brasil, 2025). Entre 2019 e 2022, mais de 74 mil mulheres desapareceram no país, casos que a literatura associa frequentemente a sequestros

seguidos de violência sexual e feminicídio, em que o descarte do corpo em locais ermos impede a tipificação do crime (Brasil; ONU Mulheres, 2024a; CNMP, 2025).

2.5 FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E INVISIBILIDADE ESTATÍSTICA

A análise conjunta das diferentes bases de dados revela que a violência contra mulheres no Brasil é marcada por significativa fragmentação institucional na produção de informações. Registros policiais, sistemas de saúde, estatísticas judiciais e pesquisas de vitimização operam segundo metodologias distintas e captam apenas parcelas específicas do fenômeno. Enquanto os registros policiais dependem da formalização de ocorrências, os sistemas de saúde registram atendimentos médicos relacionados à violência, e as pesquisas de vitimização captam experiências relatadas diretamente pelas mulheres.

Como resultado, diferentes bases de dados frequentemente apresentam números divergentes ou incompletos, diferença que não decorre necessariamente de erro, mas de critérios metodológicos e de inclusão distintos. Essa fragmentação dificulta a identificação precoce de trajetórias de risco e limita a capacidade institucional de reconhecer sinais de agravamento antes que a violência alcance níveis extremos.

Nesse contexto, a ausência de registros policiais prévios em muitos casos de feminicídio não significa necessariamente ausência de sinais de violência. Em diversas situações, a mulher já havia procurado ajuda em serviços de saúde, redes comunitárias ou

relações familiares, sem que essas informações tenham sido integradas ou reconhecidas como indicadores relevantes de risco. O modelo de resposta estatal, como aponta o FBSP (2025a), opera sob a lógica da *gestão de danos*: a proteção só é acionada após a formalização do BO ou o deferimento da MPU, isto é, depois que a violência já se manifestou. Essa exigência ignora os múltiplos obstáculos emocionais, sociais e culturais que limitam a capacidade de buscar ajuda, resultando na exclusão de grande parte das mulheres do alcance da rede institucional.

À luz das pesquisas examinadas, é possível afirmar quatro pontos centrais: (i) o feminicídio costuma ser precedido por outras violências; (ii) há baixa presença de registros institucionais prévios entre as vítimas; (iii) os sistemas de dados são fragmentados e incompletos; e (iv) as mulheres frequentemente buscam apoio fora do sistema penal. Esses achados sugerem que o problema empírico central não é apenas a suposta inércia da vítima, mas também a limitada capacidade institucional de reconhecer e integrar sinais prévios de risco. A análise empírica apresentada neste capítulo revela, portanto, que a violência contra mulheres não pode ser compreendida apenas a partir dos registros criminais disponíveis, tarefa a que se dedica o capítulo seguinte.

3 A MULTICAUSALIDADE DO SILÊNCIO E DAS TRAJETÓRIAS DE BUSCA POR AJUDA

Os dados apresentados no capítulo anterior demonstram que a ausência de registros institucionais prévios em muitos casos de violência contra mulheres não pode ser interpretada como ausência de violência ou como passividade das vítimas. As pesquisas de vitimização indicam que grande parte das mulheres busca algum tipo de apoio após a agressão, frequentemente em redes informais, serviços de saúde ou espaços comunitários que não integram diretamente os sistemas de segurança pública e justiça. Ao mesmo tempo, uma parcela expressiva das mulheres afirma não procurar qualquer tipo de ajuda institucional, inclusive diante de episódios considerados graves.

A pesquisa nacional do DataSenado (Senado Federal, 2025) revela que, entre as mulheres que sofreram violência doméstica e não denunciaram a agressão, os principais motivos são: preocupação com os filhos (17%), descrença na punição do agressor (14%), expectativa de que a agressão não se

repetirá (13%) e medo da pessoa que praticou a violência (12%). Outros fatores envolvem: vergonha (8%), dependência econômica (6%) e dificuldades na comprovação da agressão (5%). Um dado particularmente revelador é que 20% das entrevistadas indicaram *outro* como motivo, percentual superior ao de diversas categorias específicas, o que sinaliza que parte das razões que orientam as decisões das mulheres habita experiências concretas que escapam às categorias estruturadas dos questionários.

Esses resultados evidenciam que as decisões das mulheres diante da violência não decorrem de um único fator isolado, mas de um conjunto complexo de circunstâncias que moldam as possibilidades concretas de reação. Para compreender essas trajetórias, é necessário mobilizar ferramentas analíticas capazes de captar simultaneamente diferentes dimensões da experiência social da violência.

3.1 ALÉM DO CICLO: INTEGRANDO FERRAMENTAS ANALÍTICAS PARA COMPREENDER A MULTICAUSALIDADE

A literatura sobre violência doméstica frequentemente mobiliza o modelo do *ciclo da violência*, proposto por Lenore Walker (1979), que descreve a dinâmica relacional caracterizada por fases de tensão, agressão e reconciliação. Essa formulação foi decisiva para demonstrar que a violência nas relações íntimas tende a se reproduzir em padrões recorrentes, dificultando o rompimento das relações abusivas. Entretanto, quando utilizado de forma isolada, esse modelo de fator único pode restringir a compreensão do fenômeno ao âmbito da interação direta entre vítima e agressor, reduzindo a permanência das mulheres em relações violentas a

fatores psicológicos ou afetivos e deixando em segundo plano as condições sociais, econômicas e institucionais que moldam suas possibilidades concretas de reação (Heise, 1998; Montserrat, 2000).

Com o objetivo de ampliar essa compreensão, este artigo articula três ferramentas analíticas de forma complementar: o modelo ecológico da violência, a perspectiva da interseccionalidade e o conceito de rota crítica. A leitura integrada desses referenciais permite examinar o silêncio não como omissão individual, mas como resultado de condicionantes estruturais e institucionais

que moldam as trajetórias de sobrevivência das mulheres em situação de violência.

3.2 O MODELO ECOLÓGICO DA VIOLÊNCIA: MULTICAUSALIDADE E INTERAÇÃO DE FATORES

O modelo ecológico foi proposto originalmente por Urie Bronfenbrenner (1979) para compreender o desenvolvimento humano a partir da interação entre o indivíduo e os diferentes contextos sociais que o envolvem. Aplicado à violência de gênero, especialmente a partir do trabalho de Lori Heise (1998) e incorporado pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2002), o modelo propõe compreender a violência como resultado da interação dinâmica entre quatro dimensões analíticas interdependentes, organizadas de forma concêntrica: individual, relacional, comunitária e social. Sob essa perspectiva, as dimensões não operam de forma isolada ou hierárquica, mas em constante comunicação, em que os fatores estruturais da sociedade e os contextos comunitários moldam e influenciam as trajetórias individuais e as relações íntimas (CNJ, 2025b; FBSP, 2025a; FBSP, 2025b).

Na dimensão individual, situam-se os fatores biológicos e o histórico pessoal de cada sujeito, como experiências de maus-tratos na infância, ter testemunhado violência doméstica e abuso de substâncias. No nível relacional, encontram-se as interações próximas, especialmente a dinâmica conjugal e familiar, marcada pelo controle coercitivo, pela dominação econômica e pela resolução de conflitos por meio da força. O nível comunitário abrange os contextos de socialização: escolas, locais de trabalho e vizinhança,

que podem reforçar relações desiguais de poder. Por fim, a dimensão social contempla as normas culturais, as políticas públicas e as estruturas mais amplas da sociedade que moldam e perpetuam a desigualdade de gênero, como o patriarcado, o racismo estrutural e a impunidade (Heise, 1998; OMS, 2002; Brasil; ONU Mulheres, 2024b).

A relevância central desse modelo para a análise aqui desenvolvida reside em sua recusa explícita às explicações monocausais. Como sintetiza Heise (1998), nenhum fator isolado é capaz, por si só, de explicar por que determinados indivíduos, famílias ou comunidades apresentam maior risco de violência. É precisamente da interação dinâmica entre esses fatores, operando simultaneamente em múltiplos níveis, que emerge a violência de gênero. Aplicado ao contexto brasileiro, o modelo ecológico permite identificar como fatores estruturais amplificam a vulnerabilidade de determinados grupos de mulheres. No nível comunitário, a escassez de serviços especializados em municípios de pequeno porte ilustra como a ausência de recursos protetivos na comunidade intensifica o risco, tema aprofundado nas seções seguintes. Nas dimensões racial e econômica, as desigualdades estruturais que sobrecarregam especialmente as mulheres negras e em situação de pobreza são analisadas a partir da lente interseccional na seção seguinte.

3.3 A INTERSECCIONALIDADE COMO LENTE ANALÍTICA: TRAJETÓRIAS DIFERENCIADAS DE VULNERABILIDADE

Se o modelo ecológico estabelece os níveis em que os fatores de risco operam, a perspectiva da interseccionalidade desvela

como esses fatores se distribuem de forma desigual entre as mulheres. O conceito, introduzido por Kimberlé Crenshaw (1989; 2002)

e desenvolvido como teoria social crítica por Patricia Hill Collins (2022), parte da premissa de que marcadores sociais como raça, classe, território, idade, deficiência e orientação sexual não atuam de forma isolada, mas se entrelaçam para produzir experiências específicas de opressão e possibilidades diferenciadas de acesso à proteção.

A interseccionalidade acrescenta uma camada essencial à análise ao demonstrar que a exposição à violência e as possibilidades de acesso às instituições de proteção não são homogêneas. Uma mulher negra, em situação de pobreza, em território periférico ou rural, enfrenta uma configuração de obstáculos estruturalmente distinta daquela enfrentada por mulheres em situações de maior privilégio social. Essa assimetria não decorre de características individuais, mas da interação entre sistemas de dominação, racismo, sexismo, classismo, que se reforçam mutuamente na produção de vulnerabilidades. Os dados nacionais tornam isso visível: em 2024, 63,6% das vítimas de feminicídio eram mulheres negras, e a taxa de homicídio feminino para essas mulheres, em 2023, foi 1,7 vezes maior do que para mulheres não negras (Atlas, 2025; Anuário, 2025).

Aplicada ao problema central deste artigo, a lente interseccional permite compre-

ender por que o silêncio diante da violência não se distribui de forma uniforme entre as mulheres. O medo do agressor, a dependência econômica, o isolamento territorial e a desconfiança nas instituições constituem obstáculos que se intensificam quando combinados com a precariedade socioeconômica, o racismo estrutural e a ausência de serviços especializados. A ausência de registros institucionais prévios em muitos casos de feminicídio reflete não apenas decisões individuais, mas desigualdades estruturais que distribuem diferencialmente os recursos necessários para romper o silêncio.

É importante sublinhar que a perspectiva interseccional, tal como desenvolvida por Collins (2022), não se limita a identificar *camadas de opressão* sobrepostas. Ela propõe uma análise relacional que examina como os sistemas de poder se organizam para produzir e reproduzir desigualdades e, simultaneamente, como as mulheres, a partir de suas posições sociais, desenvolvem estratégias de resistência e sobrevivência. O silêncio, frequentemente interpretado como passividade, pode ser compreendido como uma estratégia racionalmente orientada por uma avaliação de riscos, possibilidades e limitações concretas, o que nos conduz diretamente ao conceito de rota crítica.

3.4 A ROTA CRÍTICA: A LÓGICA DAS DECISÕES FEMININAS DIANTE DA VIOLÊNCIA

O conceito de rota crítica, formulado por Montserrat Sagot (2000) a partir de pesquisas realizadas em dez países da América Latina, desloca o foco da análise para os percursos concretos percorridos pelas mulheres desde o reconhecimento da situação de violência até a busca por possíveis soluções. A rota crítica se constrói a partir da sequência de decisões tomadas e ações executadas pelas mulheres afetadas e das respostas encontradas nessa busca. Trata-se de um processo iterativo (não linear de idas

e vindas), constituído tanto pelos fatores impulsionadores e inibidores relacionados às mulheres quanto pela resposta social encontrada, que por sua vez se converte em parte determinante da própria rota (Sagot, 2000).

O início da rota crítica pode ser considerado o momento de *romper o silêncio*, quando a mulher decide revelar a situação de violência a uma pessoa fora de seu âmbito doméstico ou familiar imediato, como primeira tentativa de buscar soluções. Essa definição tem implicações analíticas fundamentais, o proces-

so não começa necessariamente com o acionamento do sistema formal de justiça, mas frequentemente com a busca de apoio em redes informais, familiares, amigas, vizinhas, comunidades religiosas. Somente após esgotar essas instâncias, ou ao perceber sua insuficiência, muitas mulheres recorrem às delegacias ou ao sistema judicial. Isso explica, em parte, os dados apresentados no capítulo anterior, a trajetória de busca por ajuda existe e é real, mesmo quando invisível nos registros institucionais.

Um elemento estruturante da teoria de Sagot (2000) é a subjetividade como dimensão organizadora do processo. Todos os fatores, internos e externos, impulsionadores e inibidores, atuam sobre a subjetividade das mulheres, fortalecendo ou fragilizando sua decisão de iniciar e continuar uma rota de busca de ajuda. É a subjetividade que explica por que um mesmo elemento, a preocupação com os filhos, por exemplo, pode funcionar como fator impulsionador para algumas mulheres e como fator inibidor para outras. O que de fora pode parecer irracional ou contraditório revela, quando examinado a partir do interior do processo, a existência de raciocínios elaborados, avaliações de situação e balanços que guiam as decisões femininas em direção à sobrevivência (Sagot, 2000).

A dimensão temporal da rota merece atenção especial. O processo é frequentemente longo e tortuoso: as mulheres transitam por múltiplas rotas e itinerários antes de encontrar uma solução definitiva, se é que a encontram. Muitas vezes, as respostas negativas ou revitimizantes encontradas nas instituições às quais recorreram as ensinaram que falar e pedir apoio nem sempre ajuda e que, pelo contrário, pode acarretar riscos. Por isso, seus silêncios são aprendidos, não naturais; são atribuíveis à falta de respostas sociais adequadas, e não a características passivas das mulheres agredidas. Depois de uma tentativa infrutífera, muitas vezes levam anos para voltar a pedir ajuda (Sagot, 2000).

Essa dinâmica de *idas e vindas* não deve ser interpretada pelo sistema de justiça como desistência ou inconsistência, mas como parte constitutiva de um processo adaptativo de sobrevivência. Ações aparentemente contraditórias, como retirar um registro de ocorrência, não o são necessariamente: cada uma ganha sentido como etapa de um processo complexo, que não pode ser avaliado por parâmetros externos ou estáticos. As intervenções mais eficazes são as que respeitam e apoiam esse processo transformador do qual cada mulher é protagonista (Sagot, 2000).

3.5 FATORES IMPULSIONADORES, INIBIDORES E PRECIPITANTES: UMA SÍNTESE ANALÍTICA

3.5.1 O que detém as mulheres: fatores inibidores

A integração das três ferramentas analíticas permite compreender as trajetórias das mulheres diante da violência como processos marcados pela coexistência de forças que podem tanto estimular quanto dificultar a busca por ajuda, operando simultaneamen-

te em dimensões individuais, relacionais, comunitárias e estruturais.

Entre os fatores inibidores internos, o medo do agressor ocupa posição central. O medo que muitas vezes imobiliza as mulheres não reflete uma incapacidade de agir,

mas uma avaliação real da situação. Com efeito, tem uma base concreta, sustentada nas ameaças do agressor, em seu potencial para causar dano e na impunidade com que a sociedade frequentemente responde diante da violência (Sagot, 2000). A pesquisa do DataSenado (Senado Federal, 2025) confirma que 12% das entrevistadas apontaram o medo como principal razão para não buscar ajuda formal. Somam-se a esse medo a culpa, a vergonha, o amor pelo agressor, a manipulação exercida pelo ciclo da violência e a percepção de que o que ocorre no interior da família é assunto privado (Sagot, 2000).

A preocupação com os filhos, apontada como o motivo mais frequente para não buscar ajuda institucional (17%) (Senado Federal, 2025), evidencia como as responsabilidades de cuidado podem funcionar como poderoso inibidor. Em muitos casos, a avaliação das possíveis consequências da ruptura, impactos sobre a estabilidade familiar, condições de subsistência e risco de perder a guarda dos filhos, torna-se parte central do processo decisório. Essa dimensão conecta fatores subjetivos individuais às condições estruturais de dependência econômica, revelando como gênero e classe se intersectam para condicionar as possibilidades concretas de ação.

A descrença na punição do agressor (14%) (Senado Federal, 2025) revela que as experiências sociais acumuladas em relação ao funcionamento do sistema de justiça influenciam decisivamente a decisão de buscar ou não apoio institucional. Quando as mulheres antecipam respostas inadequadas, baseadas em experiências próprias, de conhecidas ou em narrativas culturalmente disseminadas, a rota crítica tende a se interromper antes mesmo de alcançar o sistema formal. Entre os fatores inibidores externos, destacam-se as pressões familiares e sociais, a insegurança econômica, a falta de recursos materiais, as respostas institucio-

nais inadequadas e a limitada cobertura de serviços especializados, especialmente em municípios pequenos, onde o risco é maior e a rede de proteção mais escassa (FBSP, 2026; Sagot, 2000).

É importante sublinhar que esses fatores inibidores não se restringem a mulheres em situação de vulnerabilidade econômica. A pesquisa de Sagot (2000) demonstra que mesmo mulheres com maior autonomia financeira e nível educacional superior realizam avaliações racionais complexas antes de romper o silêncio. Nesses casos, os recursos econômicos podem inclusive funcionar como instrumento de gestão privada do conflito, por meio de acordos diretos com advogados particulares, evitando a exposição institucional. O que pode parecer passividade é, na verdade, um balanço cuidadoso entre os benefícios esperados da intervenção externa e os riscos concretos da ruptura, incluindo o risco de revitimização pelo próprio sistema. Independentemente da classe social, a decisão de buscar ajuda formal é tomada apenas quando a mulher avalia que os benefícios superam os custos, avaliação que o sistema institucional frequentemente torna desfavorável.

Um achado da pesquisa do CNJ (2025a) revela a dimensão estrutural dos fatores inibidores da denúncia. Das 20.133 participantes do estudo sobre a rota crítica de mulheres que atuam no próprio Poder Judiciário, 17,2% declararam ter vivenciado violência doméstica, sendo que, entre essas vítimas, 89% sofreram violência de natureza psicológica. Ainda assim, 59,2% não buscaram qualquer apoio institucional, e apenas 12,5% recorreram ao próprio órgão onde atuam. Trata-se de mulheres instruídas, que conhecem o sistema de proteção por dentro e têm acesso a informações jurídicas e institucionais que a maioria das vítimas não possui. O relatório detalha que o receio de exposição (25,8%) e o medo de prejuízos profissionais

(11,6%) figuram entre os principais motivos que impedem o rompimento do silêncio, mesmo entre quem conhece os mecanismos de defesa. Se o conhecimento das leis não é suficiente para romper o silêncio, os fatores inibidores não podem ser reduzidos à desinformação ou à passividade individual. Eles residem na estrutura.

A esses fatores soma-se uma dimensão neurológica ainda pouco explorada. Pesquisas recentes indicam que a exposição

prolongada à violência por parceiro íntimo pode gerar lesões cerebrais traumáticas que comprometem memória, funções cognitivas e capacidade de planejamento e tomada de decisão (Dams-O'Connor *et al.*, 2023), achados que encontram eco em documentos técnicos recentes sobre o tema (CNJ, 2025b; FBSP, 2025b). Essa base neurobiológica torna ainda mais inadequada a narrativa que atribui o silêncio institucional à suposta inércia individual das vítimas.

3.5.2 O que impulsiona: fatores internos, externos e o ponto de saturação

Por outro lado, fatores impulsionadores podem, ao longo do tempo, superar o peso dos inibidores e desencadear a decisão de agir. Entre os fatores internos, Sagot (2000) destaca o convencimento de que o agressor não vai mudar, o esgotamento dos recursos pessoais de sobrevivência, a raiva, o desamor e o estado de saturação com a situação. Esses sentimentos constroem um inconformismo que, acumulado, leva as mulheres a querer transformar sua vida cotidiana.

Entre os fatores externos, a própria violência sofrida, especialmente quando se torna mais intensa ou se estende aos filhos, é o principal motor. O apoio de pessoas próximas (familiares, amigas, vizinhas) também tem papel decisivo, saber que se pode contar com respaldo emocional, físico e, em alguns casos, econômico, proporciona a segurança necessária para romper o silêncio. Acrescentam-se a isso o acesso a informações precisas sobre direitos e serviços, e a existência de serviços de qualidade que respondam às necessidades reais das mulheres (Sagot, 2000).

Um conceito particularmente relevante da teoria de Sagot (2000) é o do fator precipitante, aquilo que a autora denomina *a gota d'água*. Apesar da força dos fatores inibidores, que às vezes adquirem o caráter de uma

grande confabulação social, muitas mulheres chegam, em determinado momento, a um nível de saturação insuportável e decidem agir. Esse ponto de saturação geralmente está associado a momentos particulares de agressão, um episódio de violência extrema, a ameaça à vida dos filhos, a infidelidade ou a redução do apoio econômico, que catalisam insatisfações acumuladas e se tornam o gatilho para a ação. Embora possa parecer repentino para quem observa de fora, esse momento é, na verdade, o desdobramento de um longo processo de reflexão e avaliação de riscos.

A pesquisa de Sagot (2000) demonstra que, em geral, as mulheres agredidas não aceitam a violência em total passividade, ao contrário, a capacidade de resposta permanece latente, mesmo sob condições extremamente opressivas. O que determina se essa capacidade latente se converte em ação é a articulação entre fatores internos, fatores externos e a qualidade da resposta encontrada nas instituições.

Há, contudo, uma tensão crítica nesse ponto de saturação, o momento em que a mulher decide agir, especialmente quando isso significa romper o relacionamento, é precisamente o momento de maior risco de feminicídio. Os dados disponíveis revelam

um padrão convergente nesse sentido. Longe de encerrar o ciclo de violência, a separação é frequentemente o gatilho que precipita a ação letal, momento em que o agressor percebe a autonomia feminina como ameaça à sua autoridade e sentimento de posse. A pesquisa de Ávila *et al.* (2022) constatou que 61,8% das vítimas já estavam separadas ou em processo de separação no momento da morte. O estudo do Ministério Público de São Paulo identificou a separação recente ou o

pedido de rompimento como motivação em 45% dos feminicídios em contexto afetivo (MPSP, 2018). A *Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher* revela que, no momento da agressão mais grave, 51% dos agressores estavam inconformados com o término ou a tentativa de término do relacionamento (Senado Federal, 2025). Esses dados confirmam que o término da relação não elimina o risco: em muitos casos, o amplifica.

3.6 O RISCO INSTITUCIONAL E O RISCO VIVIDO: ENTRE O FORMULÁRIO E A LÓGICA DA SOBREVIVENTE

A compreensão da rota crítica como processo subjetivo e não linear suscita uma questão relevante para a análise das políticas públicas: como as instituições avaliam o risco de feminicídio e em que medida essa avaliação captura o risco tal como vivido pelas mulheres?

No Brasil, a Lei n. 14.149/2021 institucionalizou o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR), instrumento que visa identificar indicadores de letalidade, histórico de agressões, ameaças, controle coercitivo, acesso do agressor a armas de fogo, para subsidiar decisões judiciais na concessão de medidas protetivas. Trata-se de um avanço importante na direção de uma gestão preventiva do risco. Contudo, a teoria da rota crítica convida a uma reflexão sobre os limites estruturais desse instrumento.

O FONAR opera por meio de indicadores padronizados e busca estimar o risco a partir de variáveis que podem ser objetivamente aferidas. A mulher em situação de violência, por sua vez, gere o risco em tempo real, a partir de um balanço subjetivo que integra fatores que dificilmente cabem em um formulário, a leitura do comportamento do agressor naquele dia, a confiança ou desconfiança nas instituições, o peso das pressões familiares, o medo do que acontecerá aos filhos,

a avaliação sobre se a busca por ajuda tornará a situação mais ou menos perigosa. Como aponta Sagot (2000), o que de fora parece irracional revela, visto de dentro, a existência de raciocínios elaborados e avaliações de situação orientadas à sobrevivência.

Essa tensão não invalida o FONAR; muito pelo contrário, reforça a necessidade de que sua aplicação seja acompanhada de escuta qualificada e de uma perspectiva de gênero que reconheça a subjetividade da mulher como dimensão essencial da avaliação de risco. Um formulário aplicado sem esse olhar pode até se tornar um fator inibidor da rota crítica, pois, se a mulher percebe que sua narrativa está sendo enquadrada em categorias que não correspondem à sua experiência, a confiança no sistema diminui e, com ela, a predisposição para continuar a buscar ajuda.

Os dados do 9.º *Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres* (ano-base 2023) são ilustrativos, o FONAR foi aplicado em todos os casos por apenas 48,9% das unidades especializadas, revelando um descompasso entre a previsão normativa e a prática cotidiana (Brasil, 2025).

Nesse sentido, a superação da fragmentação institucional não pode se limitar à

adoção de novos instrumentos formais. Ela exige uma mudança de postura institucional que coloque a mulher como protagonista de sua própria trajetória, e não como objeto de uma intervenção burocrática. As intervenções mais eficazes, como observa Sagot

(2000), são as que respeitam o processo transformador do qual cada mulher é sujeito, sem invadir esse espaço com imposições externas que podem se converter em novos obstáculos.

3.7 SÍNTESE: O SILÊNCIO COMO ESTRATÉGIA, NÃO COMO RENDIÇÃO

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia que as decisões das mulheres diante da violência são frequentemente o resultado de um complexo processo de avaliação de riscos, possibilidades e limitações concretas, moldado, simultaneamente, por fatores individuais, relacionais, comunitários e estruturais. O silêncio institucional não pode ser interpretado como ausência de ação, em muitos casos, é uma resposta aprendida diante de um sistema que, ao longo de tentativas anteriores, não ofereceu proteção efetiva ou agravou a situação da mulher.

A integração do modelo ecológico, da interseccionalidade e da rota crítica permite deslocar o foco da suposta inércia individual para os condicionantes estruturais e institucionais que moldam as trajetórias de sobrevivência. O silêncio, o retrocesso, a retirada

de um registro de ocorrência, ações que frequentemente são interpretadas como inconsistência ou passividade, revelam, quando analisadas a partir da lógica da sobrevivente, a existência de uma agência latente que aguarda as condições certas para se converter em ação.

Compreender essas dinâmicas é condição para analisar, no capítulo seguinte, o papel das instituições na identificação precoce de situações de risco e os desafios enfrentados pelo sistema de justiça na construção de estratégias efetivas de prevenção da violência letal contra mulheres. A pergunta central que orienta essa análise não é por que a mulher não buscou ajuda, mas sim o que o Estado precisaria ter oferecido para que a busca por ajuda fosse possível e segura.

4 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA ROTA DE BUSCA POR AJUDA E OS DESAFIOS DO ACESSO À JUSTIÇA

A compreensão das trajetórias das mulheres em situação de violência exige um deslocamento analítico que ultrapasse a esfera individual da vítima e alcance a responsabilidade do Estado na construção de respostas efetivas. Os capítulos anteriores indicam que o feminicídio é frequentemente precedido por ciclos de violência, que as mulheres percorrem rotas complexas e não lineares de busca por ajuda, e que o silêncio institucional, a ausência de registros formais prévios, não equivale à ausência de ação. O

que os dados revelam, ao contrário, é que em muitos casos a mulher buscou ajuda e não encontrou resposta adequada. A questão central, portanto, não é porque a mulher não buscou ajuda, mas o que o Estado ofereceu, ou deixou de oferecer, quando ela tentou.

O direito de acesso à justiça é reconhecido pelo direito internacional como um direito humano fundamental. A Recomendação Geral n. 33 do Comitê CEDAW (ONU, 2015), relativa ao acesso das mulheres à justiça, define esse acesso como elemento constitutivo do

estado de direito e da boa governança, compreendendo seis dimensões interdependentes: justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de recursos jurídicos para as vítimas e responsabilização dos sistemas de justiça. A Recomendação Geral n. 35 (ONU, 2017), que atualiza a Recomendação Geral n. 19 sobre violência de gênero, reafirma que a violência contra as mulheres constitui uma forma de discriminação e impõe aos Estados a obrigação de diligência devida para prevenir, investigar, punir e reparar tais violações. Essas recomendações estabelecem o padrão normativo pelo qual a resposta institucional brasileira deve ser avaliada e em relação ao qual os dados

apresentados neste artigo revelam lacunas persistentes.

Para examinar essa dimensão, o capítulo articula dois conceitos complementares: a *Rota Crítica Institucional* (Banco Mundial, 2020), que isola analiticamente a atuação do Estado dentro da trajetória de busca por proteção, e o *efeito funil* (Banco Mundial, 2020), que descreve o estreitamento progressivo das possibilidades de acesso à justiça ao longo desse percurso. Em seguida, examina os caminhos institucionais em construção para superar essa fragmentação, com destaque para a interoperabilidade de dados e a gestão preventiva do risco.

4.1 ROTA CRÍTICA E ROTA CRÍTICA INSTITUCIONAL: DISTINÇÃO CONCEITUAL E IMPLICAÇÕES ANALÍTICAS

O conceito de Rota Crítica, formulado por Montserrat Sagot (2000) e detalhado no capítulo anterior, descreve o processo complexo e iterativo percorrido pelas mulheres ao buscar soluções para interromper a violência. Esse percurso não é linear, é marcado por avanços e retrocessos, pela mobilização de redes formais e informais, e pela influência decisiva das respostas encontradas ao longo do caminho. A resposta social, seja acolhedora ou revitimizante, converte-se em parte determinante da própria rota.

Em complemento, o estudo do Banco Mundial (2020) introduz o conceito de Rota Crítica Institucional (RCI), que isola analiticamente a atuação do Estado dentro dessa trajetória mais ampla. A RCI refere-se ao conjunto de serviços estatais, delegacias, tribunais, promotorias, defensoria pública e serviços de saúde, estruturados para prevenir, investigar e sancionar a violência contra as mulheres. Enquanto a Rota Crítica de Sagot focaliza a decisão e a ação das mulheres, a RCI focaliza a qualidade e a coerência da resposta institucional. A Recomendação

Geral n. 33 do Comitê CEDAW (ONU, 2015) reforça essa perspectiva ao destacar que os sistemas de justiça devem ser não apenas formalmente acessíveis, mas substantivamente eficazes, superando a lógica de que basta a existência da lei para que o direito seja garantido.

O *Painel de Violência contra a Mulher do CNJ* (CNJ, 2026) oferece uma medida concreta da capacidade resolutiva das instituições e revela um dado que merece reflexão: quando acionado, o sistema responde. O Judiciário concedeu 92% das MPUs solicitadas em 2024 e 90% em 2025, com tempo médio de 4 dias entre o início do processo e a primeira MPU concedida.

O desafio reside precisamente nesse *quando*. Como já demonstrado anteriormente, 86,9% das vítimas de feminicídio não possuíam MPU vigente no momento da morte (FBSP, 2026), dado que, relido sob a perspectiva da Rota Crítica Institucional, aponta não para uma falha da mulher em acionar o sistema, mas para uma barreira estrutural que impede o acesso antes do desfecho le-

tal. A ausência de registros prévios em casos de feminicídio não indica que a mulher não buscou ajuda, indica que, em muitos casos, a ajuda buscada não se converteu em proteção registrável.

Esse é o paradoxo institucional central deste artigo: um sistema com alta capacidade de resposta quando acionado, mas que ainda enfrenta desafios estruturais de

acessibilidade para as mulheres que mais precisam dele. A advertência do relatório da ONU (2026) sintetiza esse diagnóstico: mesmo quando se alcança a igualdade formal perante a lei, a justiça substantiva permanece fora do alcance de muitas mulheres, em razão dos desequilíbrios de poder e das barreiras estruturais que nenhuma lei, por si só, é capaz de eliminar.

4.2 OS NÓS CRÍTICOS E O EFEITO FUNIL: COMO A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL SE ESTREITA

A análise empírica da trajetória das mulheres pelo sistema de proteção revela uma rede frequentemente fragmentada e pouco coordenada. A pesquisa de Sartori (2024), dissertação de mestrado que analisou os obstáculos institucionais no acesso à rede de proteção no âmbito do Poder Judiciário do Distrito Federal, documenta empiricamente os *nós críticos* ao longo desse percurso, conceito desenvolvido pelo Banco Mundial (2020) para designar os pontos de estrangulamento que se manifestam desde a porta de entrada até a saída do sistema judicial.

Entre os obstáculos mais recorrentes, destaca-se a repetição sucessiva de relatos traumáticos exigida em diferentes órgãos. Cada novo atendimento, na delegacia, no Ministério Público, na Defensoria Pública, no serviço de saúde, frequentemente demanda que a mulher narre novamente sua experiência de violência, com o risco de revivê-la em contextos institucionais nem sempre sensíveis ao impacto psicológico desse processo. Essa revitimização não é apenas um problema humanitário, mas também um fator inibidor que pode levar a mulher a interromper sua rota crítica, desistindo de buscar proteção antes mesmo de alcançar uma resposta efetiva (Sartori, 2024; Sagot, 2000). O relatório da ONU (2026) reforça essa análise ao constatar que as mulheres e meninas que buscam justiça frequentemente enfrentam

sistemas que reativam o trauma das vítimas ao obrigá-las a interagir com múltiplos organismos pouco coordenados entre si.

Sartori (2024) observa ainda que a ausência de protocolos institucionais claros faz com que a qualidade do atendimento dependa frequentemente do perfil individual do servidor ou da servidora, e não de uma política institucional estruturada. Essa aleatoriedade compromete a segurança jurídica da vítima e a consistência dos encaminhamentos, tornando a proteção dependente da sorte do atendimento e não de um direito garantido, o que contraria diretamente o padrão de qualidade e responsabilização exigido pela Recomendação Geral n. 33 do Comitê CEDAW (ONU, 2015).

Esse conjunto de entraves materializa o efeito funil da Rota Crítica Institucional (Banco Mundial, 2020), embora muitas mulheres ingressem na rede de proteção por meio do registro de ocorrência, apenas uma parcela reduzida alcança respostas efetivas, como a responsabilização do agressor ou a reparação jurídica adequada.

A fragmentação institucional também se manifesta na necessidade de transitar entre múltiplos órgãos para resolver demandas interdependentes, especialmente quando questões criminais se articulam com demandas cíveis, guarda de filhos, alimentos, dissolução de vínculos familiares. Essa mul-

tipicidade de percursos tende a gerar cansaço processual, contribuindo para o abandono de demandas essenciais à autonomia da mulher. O abismo comunicativo gerado pela linguagem técnica do sistema de justiça frequentemente reduz o protagonismo da mulher em sua própria trajetória jurídica, o que Sagot (2000) identifica como um dos

maiores riscos da institucionalização da resposta à violência e que a Recomendação Geral n. 35 do Comitê CEDAW (ONU, 2017) combate ao exigir que os Estados adotem medidas de diligência devida que vão além da mera criminalização, incluindo serviços de apoio centrados nas sobreviventes.

4.3 DA FRAGMENTAÇÃO À INTEROPERABILIDADE: GESTÃO ATIVA DO RISCO E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

A persistência das barreiras descritas nas seções anteriores indica que a superação da fragmentação institucional não pode depender apenas de novas leis ou instrumentos isolados. Ela exige uma transformação no

modelo de governança da rede de proteção, orientada por dois princípios complementares, a gestão ativa e preventiva do risco, e a interoperabilidade dos sistemas de informação.

4.3.1 O FONAR e a gestão ativa do risco

Um passo importante na direção da gestão preventiva foi a institucionalização do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) pela Lei n. 14.149/2021 (Brasil, 2021). O instrumento, cujos fundamentos conceituais e jurídicos, bem como os fluxos de aplicação interinstitucional, estão sistematizados no *Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco para Aplicação do FONAR* (CNJ, 2025b), visa identificar indicadores de risco de letalidade, como histórico de agressões, ameaças, controle coercitivo, acesso do agressor a armas de fogo e violência contra filhos, para subsidiar decisões mais rápidas e fundamentadas na concessão de medidas protetivas e na ativação da rede de proteção. O Guia distingue dois níveis de aplicação: a Parte I, voltada ao levantamento inicial de informações no primeiro atendimento, e a Parte II, de aplicação semiestruturada complementar, para o aprofundamento da análise em atendimentos subsequentes, possibilitando o monitoramento da permanência,

redução ou agravamento do risco ao longo do tempo (CNJ, 2025b).

O FONAR introduz uma lógica de gestão ativa do risco que rompe com o modelo relativo predominante: em vez de aguardar a formalização de um registro para acionar a proteção, o instrumento permite identificar o risco antes que a violência alcance seu desfecho letal. O Guia prevê encaminhamentos diferenciados conforme o nível de risco identificado, extremo, grave ou moderado, incluindo o afastamento do agressor do lar, a busca e apreensão de armas de fogo, o monitoramento eletrônico do agressor, a elaboração de Plano Individual de Segurança com a participação da mulher e a comunicação segura entre os órgãos da rede de atendimento (CNJ, 2025b). Esse modelo alinha-se às recomendações da Recomendação Geral n. 35 do Comitê CEDAW (ONU, 2017), que exige dos Estados medidas preventivas integradas, e às orientações do relatório da ONU (2026), que aponta a necessidade de

intervenções preventivas oportunas ao longo de toda a cadeia de justiça.

Contudo, a eficácia do FONAR depende tanto de sua aplicação sistemática quanto de sua inserção em um ecossistema institucional integrado. Os dados do 9.º *Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres* (ano-base 2023) revelam que o formulário é aplicado em todos os casos por apenas 48,9% das unidades especializadas (Brasil, 2025), evidenciando um descompasso significativo entre a previsão normativa e a prática cotidiana. Mais do que isso, um formulário aplicado sem perspectiva de gênero e sem escu-

ta qualificada pode se tornar mais um ponto de revitimização do que um instrumento de proteção. O próprio Guia reconhece esse risco ao enfatizar que a avaliação de risco precisa ser contextualizada, considerando a realidade e o histórico da vítima, e que a aplicação do instrumento deve ser orientada pela qualificação técnica dos integrantes da rede de atendimento (CNJ, 2025b). Esses limites integram o próprio horizonte de aperfeiçoamento do instrumento, reforçando a necessidade de que o FONAR seja compreendido não como solução em si, mas como componente de uma arquitetura institucional mais ampla e integrada.

4.3.2 Interoperabilidade: a integração como condição de proteção

Nesse contexto, ganha relevância central o conceito de interoperabilidade institucional, a capacidade de diferentes sistemas e instituições compartilharem informações de forma segura, padronizada e em tempo real (CNJ, 2025b). No campo do enfrentamento à violência contra as mulheres, a interoperabilidade permite superar a fragmentação da rede de proteção ao integrar bases de dados do Judiciário, da segurança pública, da saúde e da assistência social, tornando visível o itinerário completo da mulher antes que a violência alcance seu desfecho letal.

A ausência dessa integração tem consequências concretas que os dados revelam com clareza. Como demonstrado anteriormente, a mulher que procurou atendimento em uma unidade de saúde, relatou a violência a uma vizinha ou buscou apoio em uma instituição religiosa não gera, por esses caminhos, um registro interoperável nos sistemas de segurança e justiça. Quando o feminicídio ocorre, esses sinais prévios permanecem invisíveis nas estatísticas, alimentando a narrativa de que ela não buscou ajuda e, por conseguinte, de que o Estado não

poderia ter feito nada. A interoperabilidade é, portanto, não apenas uma questão técnica, mas uma questão de responsabilidade estatal, sem dados integrados, o Estado não vê o risco e o que o Estado não vê, não pode prevenir. O relatório da ONU (2026) reforça essa perspectiva ao recomendar que os governos invistam na coleta de dados desagregados por gênero para identificar onde o sistema falha, inclusive em relação ao feminicídio.

A implementação do FONAR eletrônico em ambientes como a Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br) e sua integração com sistemas de segurança pública, como o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), aponta nessa direção. O Guia Interinstitucional (CNJ, 2025b) prevê explicitamente o registro digital do atendimento em sistemas interoperáveis sempre que disponível, incluindo o FONAR eletrônico na PDPJ-Br, no Portal Jus.Br ou no Sinesp como parte do fluxo de gestão ativa do risco. Sistemas interoperáveis reduzem a necessidade de repetição de relatos traumáticos, ampliam a capacidade de monitoramento longitudinal dos casos e permitem

identificar padrões de risco que passariam despercebidos em sistemas isolados. A integração com bases de dados da assistência social, como o Cadastro Único (CadÚnico), possibilita, adicionalmente, incorporar di-

mensões territoriais e socioeconômicas na gestão do risco, permitindo respostas mais coordenadas entre justiça, proteção social e políticas públicas (CNJ, 2025b).

4.4 O SISTEMA DE JUSTIÇA COMO REDE, NÃO COMO EIXO: A PERSPECTIVA MULTIAGÊNCIAS

A análise desenvolvida neste capítulo aponta para uma conclusão com implicações diretas para a formulação de políticas públicas: a de que o sistema de justiça criminal, isoladamente, não é capaz de prevenir o feminicídio. Sua capacidade de punir é estruturalmente limitada pela subnotificação dos casos, pelos requisitos probatórios e pelos vieses de gênero que ainda permeiam a atuação de parte dos agentes públicos. A punição, embora necessária, é sempre uma resposta tardia, pois ocorre depois que o ciclo de violência já se completou. A Recomendação Geral n. 35 do Comitê CEDAW (ONU, 2017) é enfática nesse ponto, a obrigação de diligência devida dos Estados não se esgota na criminalização e punição, mas abrange igualmente a prevenção e a proteção, exigindo uma abordagem integral que articule diferentes políticas públicas.

A pesquisa de Ávila *et al.* (2022) sobre os 34 casos de feminicídio ocorridos no Distrito Federal em 2016 e 2017 é esclarecedora a esse respeito, todos os casos foram precedidos por violências anteriores, mas apenas 23,5% das vítimas haviam registrado ocorrências policiais prévias. Nos casos em que houve registro, o sistema de justiça teve conhecimento de sinais claros de risco e, em vários deles, não foi capaz de interromper a escalada da violência. O indeferimento de medidas protetivas, a demora na intimação do agressor, a ausência de articulação com a rede de proteção e a falta de acompanhamento psicossocial das vítimas contribuíram

para que oportunidades de prevenção fossem perdidas.

Esses achados alinham-se à perspectiva multiagências que tem emergido como modelo de resposta mais efetivo ao problema da violência contra a mulher (Heise, 1998; Ellsberg *et al.*, 2015). Nessa proposta, o sistema de justiça não é o eixo central da articulação das políticas de proteção, mas um dos integrantes de uma rede de garantia de direitos, dentro de uma relação de horizontalidade e complementaridade com os serviços de saúde, assistência social, educação e segurança pública. No Brasil, essa lógica encontra expressão em iniciativas como a Casa da Mulher Brasileira, que reúne em um único espaço delegacia, Ministério Público, Defensoria Pública, serviços de acolhimento e apoio à autonomia econômica, e no *Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Feminicídio*, firmado em fevereiro de 2026, que estabelece atuação coordenada e permanente entre Executivo, Legislativo e Judiciário para prevenir a violência letal contra mulheres e meninas (Brasil, 2026b). Essa abordagem integrada corresponde à lógica da rota crítica de Sagot (2000), à visão multidimensional de acesso à justiça da Recomendação Geral n. 33 do Comitê CEDAW (ONU, 2015) e às recomendações do relatório da ONU (2026), que instam os governos a adotarem estratégias *pangubernamentais* que integrem e coordenem todos os ministérios e entidades pertinentes.

A transição de um modelo institucional fragmentado para um sistema baseado em interoperabilidade, gestão ativa do risco e atuação multiagências representa, portanto, o horizonte necessário para transformar o acesso formal à justiça em acesso substantivo à proteção. Não se trata de criar novas leis, o marco legal brasileiro é robusto e as

recomendações internacionais da CEDAW estão incorporadas ao ordenamento jurídico. Trata-se de garantir que as leis existentes se traduzam em práticas institucionais integradas, sensíveis ao gênero e orientadas pela prevenção. O feminicídio é uma morte evitável. Torná-lo evitável na prática, e não apenas na lei, é o desafio que permanece.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo partiu de uma constatação socialmente inquietante. A maioria das mulheres vítimas de feminicídio não possuía, no momento da morte, registros institucionais prévios de busca por ajuda. Diante desse dado, uma leitura dominante no discurso institucional atribui o silêncio à vítima, que não buscou ajuda e não acionou o Estado. Este artigo propõe um deslocamento desse olhar. O silêncio é, em grande medida, uma resposta racional a um sistema que ainda não oferece proteção segura, acessível e efetiva para a maioria das mulheres em situação de violência.

A análise desenvolvida ao longo do artigo demonstrou que esse deslocamento não é apenas mais justo, é mais preciso. O feminicídio não é um evento súbito e imprevisível, é o desfecho extremo de um encadeamento de violências que se acumulam ao longo do tempo, frequentemente perceptíveis por familiares, vizinhos, profissionais de saúde e, em muitos casos, pelo próprio sistema de justiça. Que esse encadeamento raramente gere registros institucionais não significa que ele seja invisível, mas que as instituições responsáveis por identificá-lo ainda carecem de mecanismos suficientes para captá-lo e para agir de forma oportuna.

O modelo ecológico de Heise (1998), adotado como primeiro referencial analítico, permitiu compreender a violência de gênero como fenômeno multifatorial e interde-

pendente, enraizado na interação entre fatores individuais, relacionais, comunitários e estruturais. Essa perspectiva recusa as explicações monocausais e exige respostas igualmente multidimensionais. A lente interseccional de Collins (2022) aprofundou essa compreensão ao demonstrar que os obstáculos à ruptura do silêncio não se distribuem de forma homogênea. Raça, classe, território e outras posições sociais configuram trajetórias de vulnerabilidade distintas, que o Estado precisa reconhecer se pretende oferecer proteção substantiva e não apenas formal.

O conceito de rota crítica, formulado por Sagot (2000), trouxe a dimensão processual e dinâmica que os demais referenciais não capturam isoladamente. Ao reconstruir a lógica das decisões, ações e reações das mulheres diante da violência, Sagot demonstrou que o silêncio não é passividade, é o resultado de raciocínios elaborados, avaliações de risco e balanços de situação realizados por mulheres que, muitas vezes, tentaram romper o ciclo de violência e encontraram, no caminho, respostas institucionais inadequadas, revitimizantes ou simplesmente ausentes. Seus silêncios são aprendidos, ensinados por um sistema que, repetidamente, não ofereceu a proteção necessária.

A pesquisa do CNJ (2025a) sobre a rota crítica de mulheres que atuam no próprio Poder Judiciário tornou esse argumento

empiricamente contundente. Das mais de 20.000 participantes, 17,2% declararam ter vivenciado violência doméstica, sendo que, entre essas vítimas, 89% sofreram violência de natureza psicológica, e a maioria não formalizou qualquer registro. Trata-se de mulheres que conhecem as leis, os mecanismos e os serviços de proteção. O problema, portanto, não pode ser atribuído à falta de informação. Ele é estrutural, reside nas barreiras culturais, institucionais e relacionais que tornam a busca por ajuda, para muitas mulheres, mais arriscada do que o silêncio.

A análise da Rota Crítica Institucional revelou que essas barreiras se acumulam ao longo da trajetória dentro do sistema. Manifestam-se na revitimização produzida pela repetição de relatos traumáticos, na dependência do perfil individual do servidor, no tempo processual, na fragmentação entre demandas criminais e cíveis e na linguagem inacessível dos procedimentos judiciais. O efeito funil, o estreitamento progressivo das possibilidades de proteção efetiva ao longo da rota institucional, não é um resultado acidental do sistema. É a expressão de uma arquitetura que ainda não foi redesenhada para colocar a proteção da mulher no centro, antes que a violência se torne letal.

Diante desse diagnóstico, o artigo identificou caminhos complementares e urgentes. O primeiro é a gestão ativa e preventiva do risco, instrumentalizada pelo FONAR e pela avaliação precoce de indicadores de letalidade, com a ressalva de que instrumentos formais só produzem proteção quando aplicados de forma sistemática, com perspectiva de gênero e escuta qualificada, e quando inseridos em uma rede institucional capaz de agir sobre os riscos identificados. O segundo é a interoperabilidade dos sistemas de informação, a integração entre Judiciário, segurança pública, saúde e assistência

social, como condição para tornar visível o itinerário completo da mulher antes que a violência alcance seu desfecho fatal. O terceiro é a consolidação de uma governança em rede, em que o sistema de justiça deixa de ser o eixo central e passa a integrar, em relação de horizontalidade e complementaridade, uma rede multiagências que articula serviços de saúde, assistência social, educação e segurança pública. Iniciativas como a *Casa da Mulher Brasileira* e o *Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Feminicídio* apontam nessa direção. O que o Estado não vê, não pode prevenir e o que não articula, não consegue proteger.

Esses caminhos apontam para um horizonte mais amplo, a transição de um modelo de resposta reativa para um modelo de prevenção estrutural, que atue simultaneamente nos quatro níveis do modelo ecológico e reconheça a complexidade das trajetórias das mulheres. Essa transição não depende apenas de novas leis, pois o marco legal brasileiro é robusto. Depende de financiamento, de capacitação continuada dos agentes públicos com perspectiva de gênero, de protocolos integrados de atendimento e, fundamentalmente, de uma mudança de postura institucional que coloque a mulher como sujeito protagonista de sua própria proteção, e não como objeto de uma intervenção burocrática.

O feminicídio é uma morte evitável. Torná-lo evitável na prática exige deslocar o foco da pergunta sobre por que a mulher não buscou ajuda para compreender por que, em tantos casos, ela não pôde. Entre o silêncio e a (sobre)vivência, há sempre uma trajetória. Tornar essa trajetória visível, acolhida e interrompida a tempo constitui um desafio permanente das instituições, que este artigo buscou, ao menos, iluminar.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago Pierobom de; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares. Itinerários processuais anteriores ao feminicídio: os limites da prevenção terciária. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 187, p. 355-395, 2022. Disponível em: <https://www.academia.edu/69245566>. Acesso em: 2 mar. 2026.

ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 375-407, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BANCO MUNDIAL; NÚCLEO DE GÉNERO JULIETA KIRKWOOD; UNIVERSIDAD DE CHILE; SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO. **Estudio cualitativo**: actualización de ruta crítica de violencia contra la mujer. [S. l.]: Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://share.google/WYXII9d5sy37SI-7fJ>. Acesso em: 19 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003**. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.778.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

[gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm). Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.994, de 9 de outubro de 2024**. Altera o Código Penal para tornar o feminicídio crime autônomo. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **9º diagnóstico nacional das unidades de polícia civil especializadas no atendimento às mulheres**: ano-base 2023. Brasília: MJSP, 2025a. Disponível em: <https://share.google/qcbiV3EqS35QPAgYo>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mapa da segurança pública 2025**. Brasília: MJSP, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj>. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SINESP. Dados Nacionais de Segurança Pública. **Painel Power BI**, 2026a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTlmMDBkNTYtOGU-0Zi00MjUxLWJiMzAtZjFIMmYzYTgwOTBlli-widCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNm-Ny05MWWyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Relatório anual socioeconômico da mulher**: RASEAM. Brasília: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero; Ministério das Mulheres, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/raseam-2025.pdf/view>. Acesso em: 8 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Feminicídio. **Site Presidência da República**, 4 fev. 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acomphe-o-planalto/central-de-conteudo/textos/pacto-brasil-entre-os-tres-poderes-para-enfrentamento-do-feminicidio>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRONFENBRENNER, Urie. **The ecology of human development**: experiments by nature and design. Cambridge: Harvard University Press, 1979.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; CAMPOS, Carmen Hein de. Sistema de justiça crimi-

nal e perspectiva de gênero. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 26, n. 146, p. 73-303, ago. 2018. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/rbccrim/158/?ano_filtro=2018. Acesso em: 10 mar. 2026.

COLLINS, Patricia Hill. **Bem mais que ideias: a interseccionalidade como teoria social crítica**. São Paulo: Boitempo, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia interinstitucional de avaliação de risco para aplicação do FONAR**. Brasília: CNJ, 2025b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/versao-final-rev-guia-interinstitucional-de-avaliacao-de-risco-para-aplicacao-do-fonar.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de violência contra a Mulher**. Brasília: CNJ, 2026. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

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/2021/05/Protocolo-de-Julgamento-com-Perspectiva-de-Genero.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Rota crítica da violência doméstica e familiar contra mulheres que atuam no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2025a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-rota-critica.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de atuação das promotoras e dos promotores de justiça em casos de feminicídio**. Brasília: CNMP, 2025. Disponível em: <https://share.google/4E2QAoqrBhN15fDI5>. Acesso em: 9 mar. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DAMS-O'CONNOR, Kristen et al. The neuropathology of intimate partner violence. **Acta**

Neuropathologica, v. 146, p. 803-815, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00401-023-02646-1>. Acesso em: 10 mar. 2026.

DISCOGRAFIA BRASILEIRA. **Mulher de malandro**. Composição: Heitor dos Prazeres. Intérprete: Francisco Alves. [S. l.], [1932]. Disponível em: <https://discografiabrasileira.com.br/fonograma/30956/mulher-de-malandro>. Acesso em: 10 mar. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios (CTMHF). **Estudo dos feminicídios tentados no Distrito Federal**: informações do acumulado de março de 2015 a janeiro de 2025. Brasília: SSPDF, 2025.

ELLSBERG, Mary et al. Prevention of violence against women and girls: what does the evidence say? **The Lancet**, v. 385, n. 9977, p. 1555-1566, 2015. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61703-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61703-7). Acesso em: 10 mar. 2026.

FONSECA, Claudia. **Família, fofoca e honra**: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares. Porto Alegre: UFRGS, 2023.

FONSECA, Thaís de Souza. Violência baseada no gênero na Lei Maria da Penha: um conceito em disputa. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1-27, 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: FBSP, 2025a. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos feminicídios no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://share.google/hBMfbSp2lyJiLLmiH>. Acesso em: 10 mar. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 5. ed. São Paulo: FBSP, 2025b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

HEISE, Lori L. Violence against women: an integrated, ecological framework. **Violence Against Women**, v. 4, n. 3, p. 262-290, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1177/107780129804003002>. Acesso em: 10 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA

PÚBLICA. **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/4600atlasviolencia2024.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2026.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE FEMINICÍDIOS (LESFEM). **Feminicídios consumados e tentados no Brasil**: 2024. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2025a. Disponível em: <https://sites.uel.br/lesfem/monitor-brasil/feminicidios-consumados-e-tentados-no-brasil-2024/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE FEMINICÍDIOS (LESFEM). **Feminicídios consumados e tentados no Paraná**: 2023-2024. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2025b. Disponível em: <https://sites.uel.br/lesfem/feminicidios-consumados-e-tentados-no-parana-2023-2024/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE FEMINICÍDIOS (LESFEM). **Relatório anual de feminicídios no Brasil 2025**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2026. Disponível em: https://sites.uel.br/lesfem/wp-content/uploads/2026/02/Relatorio-Anual2025_27022026-1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela. **Feminicídio: uma perspectiva global**. México: UNAM, 1996.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista: novos paradigmas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Raio X do feminicídio em São Paulo**: é possível evitar a morte. São Paulo: MPSP, 2018. Disponível em: <https://share.google/6lYy7oNQ-ZWFvofGA1>. Acesso em: 9 mar. 2026.

ONU MULHERES. **Femicides in 2024**: global estimates of intimate partner/family member femicides. [S. l.]: ONU Mulheres, 2025. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-11/femicide-brief-2025-en.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

ONU MULHERES. **Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres**. Brasília: SPM; ONU Mulheres, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/810>. Acesso em: 15 mar. 2026.

ONU MULHERES. **Mobilização nacional pelo feminicídio zero**: prevenção de todas as formas de violência de gênero contra as mulheres em sua diversidade: texto orientador.

Brasília: Ministério das Mulheres, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/nota-conceitual-feminicidio-zero.pdf/view>. Acesso em: 15 mar. 2026.

ONU MULHERES. **Pacto nacional de prevenção aos feminicídios**. Brasília: Ministério das Mulheres, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/PactoNacionaldePrevencaoaosFeminicidios_MMulheres_ONUMulheres.pdf/view. Acesso em: 15 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher**. Resolução da Assembleia Geral n. 48/104, de 20 de dezembro de 1993. Genebra: ONU, 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena: ONU, 25 jun. 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão sobre a Situação da Mulher. **Garantizar y fortalecer el acceso a la justicia para todas las mujeres y las niñas**: informe del Secretario General. E/CN.6/2026/3. Nova York: ONU, 2026. Disponível em: <https://undocs.org/E/CN.6/2026/3>. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral n. 19 (1992) sobre violência contra a mulher**. Genebra: ONU, 1992. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral n. 33 (2015) sobre o acesso das mulheres à justiça**. Genebra: ONU, 2015. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=en. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação**

Geral n. 35 (2017) sobre a violência de gênero contra as mulheres. Genebra: ONU, 2017. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher:** Convenção de Belém do Pará. Belém do Pará: OEA, 9 jun. 1994. Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 1.973, de 1.º de agosto de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde.** Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/relatorio-mundial-sobre-violencia-e-saude/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

RUSSELL, Diana E. H.; RADFORD, Jill (ed.). **Femicide: the politics of woman killing.** New York: Twayne, 1992.

SAGOT, Montserrat. **Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina:** estudios de caso de diez países. Washington: OPAS, 2000.

SARTORI, Myrian Caldeira. **Acesso à justiça:** a percepção de mulheres em situação

de violência. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2024.

SENADO FEDERAL. Instituto DataSenado. **Mapa nacional da violência de gênero:** plataforma interativa de dados públicos oficiais sobre violência contra as mulheres. Brasília: Senado Federal, 2026c. Dados extraídos em: 5 mar. 2026. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/mapadaviolencia/#/pesquisanacional/sub-notificacoes>. Acesso em: 5 mar. 2026.

SENADO FEDERAL. Instituto DataSenado; OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA. **Pesquisa nacional de violência contra a mulher.** 11. ed. Brasília: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/relatorios-de-pesquisa/pesquisa-nacional-de-violencia-contra-a-mulher-datasenado-20256>. Acesso em: 10 mar. 2026.

TV CULTURA. **Eles matam mulheres.** Documentário. YouTube, 2023. Disponível em: <https://youtu.be/fc6W4cBfSJU>. Acesso em: 10 mar. 2026.

WALKER, Lenore E. **The battered woman.** New York: Harper & Row, 1979.

Suzana Massako Hirama Loreto de Oliveira

Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Desembargadora Substituta do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Mestra em Ciências Jurídico-Políticas. Especialista em Gestão Judicial: Judiciário de Alta Performance e Direito Digital, pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM); em Ciências Humanas, com ênfase em Sociologia, História e Filosofia, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); e em Direito Constitucional, pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).

Andressa Garcia Dal Bosco Dall'Agnol

Assessora jurídica de Desembargadora Substituta no Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Mestra em Direito, na linha de pesquisa Teoria e História da Jurisdição. Pós-graduanda em Processo Legislativo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Especialista em Direito Constitucional, pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst), e em Direito Penal e Criminologia, pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC) e pelo Centro Universitário Internacional (Uninter).

Submetido em: 22/3/2026

Aceito em: 20/5/2026

ARTIGO

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: O PAPEL DO PROTOCOLO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA INTERNALIZAÇÃO DO ESTÂNDAR INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

ADJUDICATION WITH A GENDER PERSPECTIVE: THE ROLE OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE PROTOCOL IN INTERNALIZING THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARD

Maria Eduardha Barbosa Pereira

Resumo: O artigo trata da incorporação do julgamento com perspectiva de gênero no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para o papel do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça nos casos de violência contra as mulheres. Tem como objetivo investigar a recepção desse conceito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a influência da atuação normativa do CNJ nesse processo. Adota-se metodologia qualitativa, baseada na análise de acórdãos do STF, tendo como marco teórico o transconstitucionalismo desenvolvido por Marcelo Neves. Os resultados indicam que a adoção do julgamento com perspectiva de gênero pelo STF constitui fenômeno recente e está relacionada à edição do Protocolo do CNJ, que contribui para a construção de pontes de transição entre diferentes ordens jurídicas. Conclui-se que esse processo favorece a interpenetração entre o direito constitucional brasileiro e o direito internacional dos direitos humanos, fortalecendo a proteção jurídica das mulheres em situação de violência.

Palavras-chave: julgamento com perspectiva de gênero; violência contra as mulheres; transconstitucionalismo.

Abstract: The article addresses the incorporation of the gender-sensitive judging standard into the Brazilian legal system, highlighting the role of the National Council of Justice's Protocol for Judging with a Gender Perspective in cases involving violence against women. Its objective is to investigate the reception of this concept in the case law of the Federal Supreme Court and the influence of the National Council of Justice's normative action in this process. The study adopts a qualitative methodology based on the analysis of Federal Supreme Court decisions, using the theory of transconstitutionalism developed by Marcelo Neves as its theoretical framework. The results indicate that the adoption of gender-sensitive judging by the Federal Supreme Court is a recent phenomenon and is associated with the issuance of the National Council of Justice's Protocol, which contributes to the construction of transitional bridges between different legal orders. It is concluded that this process fosters the interpenetration between Brazilian constitutional law and international human rights law, strengthening the legal protection of women in situations of violence.

Keywords: adjudication with a gender perspective; transconstitutionalism; violence against women.

1 INTRODUÇÃO

Até o final do século passado, a violência contra mulheres, no sentido de violência dirigida às mulheres por razões de gênero, não era considerada um problema de direitos humanos. As mulheres estupradas por agentes estatais, assediadas no ambiente de trabalho ou violentadas por seus familiares não contavam com proteção jurídica adequada, já que o direito não havia incorporado a perspectiva de gênero. Assim, em muitas situações, a proteção era insuficiente, porque não levava em consideração as razões de gênero para a violência, como nos casos de feminicídio, ou até mesmo inexistente, porque a perspectiva androcêntrica não permitia enxergar a ocorrência do ato violento, como nos casos de violência obstétrica.

Desde o final da década de 1970, o tema da violência contra as mulheres adquire relevância no âmbito internacional. A partir de um processo de inclusão do tema nas agendas de debate interestatais, o direito internacional dos direitos humanos passa a considerar a violência contra as mulheres como uma violação de direitos humanos.

Mais tarde, a questão ganha visibilidade no âmbito jurídico nacional, em grande medida, impulsionada pelas ordens jurídicas internacionais. É de amplo conhecimento que a Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, tem origem em uma recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil no Relatório n. 54/01, ao analisar o caso de Maria da Penha Maia Fernandes (CIDH, caso 12.051, Brasil). Também a Lei 13.104/2015, que incorpora a figura jurídica do feminicídio ao ordenamento nacional, insere-se no contexto do debate internacional sobre o tema¹.

O conceito de julgamento com perspectiva de gênero é posteriormente adotado pelo Sistema Universal de Direitos Humanos (SUDH) e pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), a fim de trabalhar a ideia de que a incorporação da perspectiva de gênero ao direito demanda a atuação dos Estados para que essa perspectiva irradie efeitos para todos os âmbitos do sistema de justiça, seja na interpretação e aplicação das leis, no estabelecimento de procedimentos para enfrentar casos de discriminação ou na capacitação dos operadores do direito.

No Brasil, o conceito ganha espaço no debate jurídico a partir do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2021. O documento é fruto do debate internacional sobre o tema, especialmente da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil (2021a)².

O objetivo do presente trabalho é verificar se a noção de julgamento com perspectiva de gênero também encontrou espaço nos debates jurisprudenciais dos tribunais nacionais sobre o tema da violência contra as mulheres e, caso a resposta para a primeira pergunta seja positiva, analisar o papel do Protocolo do CNJ para o surgimento e desenvolvimento desses debates.

Dada a necessária limitação do objeto de pesquisa, optou-se por analisar somente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), por ser a mais alta corte do país e o máximo intérprete da Constituição Federal de 1988. Tendo em vista que o problema da violência contra mulheres é um problema eminentemente constitucional, por ser um

¹ Tal fato pode ser constatado pela justificação do Projeto de Lei n. 292/2013, que deu origem à Lei n. 13.104/2015, o qual menciona diversos documentos internacionais sobre a questão.

² O caso consta expressamente no preâmbulo da Recomendação CNJ n. 128/2022, que orientou os órgãos do Poder Judiciário a adotarem o Protocolo.

problema de direitos humanos, conforme será explicado na próxima seção, as decisões sobre o tema mostram-se especialmente relevantes no plano nacional.

O método é qualitativo, e a técnica de investigação é eminentemente documental, por meio da análise dos conteúdos dos acórdãos selecionados do STF. As decisões analisadas foram identificadas por meio de busca textual na ferramenta de pesquisa jurisprudencial disponibilizada pelo website oficial do STF³. No campo pesquisar palavras-chave, foi introduzido o termo perspectiva de gênero, entre aspas para que a pesquisa se desse pelo termo completo, não por cada palavra. A busca foi feita no em 13/3/2026, razão pela qual esta é sua data limite final, mas não foi estabelecida limitação temporal inicial.

Do total dos 78 resultados obtidos, foram preliminarmente analisados somente os acórdãos, descartando-se as decisões monocráticas. Dadas as restrições de tempo e de número de páginas para a elaboração deste trabalho, optou-se por examinar somente as decisões colegiadas, considerando que estas expressam a posição institucional do Tribunal, e não apenas o entendimento individual de seus ministros.

Uma vez selecionados os 12 acórdãos encontrados, realizou-se uma análise prévia de seu conteúdo, momento em que se descartaram aqueles que não tratavam da temática da violência contra as mulheres. Dessa maneira, excluíram-se os acórdãos que nada diziam respeito ao tema da perspectiva de gênero⁴, bem como aqueles que diziam respeito à perspectiva de gênero, mas não à matéria de violência contra as mulheres, objeto específico deste trabalho⁵. Por

fim, restaram quatro acórdãos: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.138/DF, de 2022, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 779/DF, de 2023, a ADPF 1.107/DF, de 2024 e o Agravo Regimental (AgR) na Reclamação 70.591/SP, de 2025, cujas fundamentações serão examinadas.

Os resultados serão analisados a partir do marco da teoria do transconstitucionalismo, elaborada por Marcelo Neves (2009; 2014; 2024a; 2024b), um constitucionalismo dirigido a resolver problemas jurídico-constitucionais que se apresentam como relevantes para mais de uma ordem jurídica, servindo para articular as formas de relação entre as diversas ordens. Para Neves, problemas constitucionais que se submetem ao tratamento de mais de uma ordem jurídica — como é o caso da violência contra as mulheres e, mais especificamente, do julgamento com perspectiva de gênero — devem ser solucionados mediante a conversação constitucional entre elas. Nessa perspectiva, o transconstitucionalismo corresponde a um “modelo de entrelaçamento que serve à racionalidade transversal entre ordens jurídicas diversas” (Neves, 2009, p. 131).

Almeja-se, com o presente trabalho, contribuir para o amplo debate a respeito do diálogo entre a ordem jurídico-constitucional brasileira e o direito internacional dos direitos humanos, dada a compreensão de que a fertilização cruzada entre as ordens jurídicas interna, interamericana e universal possui o potencial de avançar e expandir a proteção dos direitos humanos. Especificamente em relação à violência contra as mulheres, entende-se que tal conversação pode favorecer a construção de uma cultura jurídica

³ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>.

⁴ Os acórdãos da ADC 33, ADI 5028, ADI 4947, ADI 4965 e ADI 5020, todos julgados em 2014, somente apareceram como resultados da busca porque restou consignado na decisão que estava ausente a Ministra Cármen Lúcia em razão de estar representando o Tribunal no Primer Encuentro Internacional sobre “Justicia Constitucional con Perspectiva de Género” em Quito, Equador.

⁵ Os acórdãos da ADI 7480 (2024), do RE 886131 (2024) e da ADI 7051 (2023), que tratam ou de questões relativas a concursos públicos ou a normas previdenciárias, foram excluídos porque, ainda que tratem do amplo tema da discriminação em razão de gênero, não tratam especificamente do tema da violência contra mulheres.

nacional comprometida com a igualdade de gênero, bem como a elaboração de soluções jurídicas adequadas à complexidade desta problemática, que excede fronteiras, mas que, ao mesmo tempo, está relacionada às especificidades dos problemas sociais locais.

Para atingir o objetivo de pesquisa proposto, na próxima seção serão apresentados os conceitos e postulados da teoria do transconstitucionalismo pertinentes ao objeto do trabalho, os quais servirão de base para analisar os acórdãos do STF.

Posteriormente, serão expostas as principais produções normativas e jurisprudenciais do SUDH e do SIDH a respeito do conceito de julgamento com perspectiva de gênero, a fim de identificar os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos e as contribuições das ordens jurídicas universal e interamericana para a questão.

Em outra seção, a análise se concentrará no caso brasileiro, expondo brevemente os casos de violência contra as mulheres por razões de gênero pelos quais o Brasil foi condenado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Ademais, será feita sucinta explanação a respeito do Protocolo do CNJ para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

Finalmente, serão analisados os acórdãos do STF que tratam do conceito de julgamento com perspectiva de gênero em casos de violência contra as mulheres, a fim de estabelecer comparações entre as considerações feitas pelo STF e os parâmetros internacionais de direitos humanos sobre o tema. Além disso, será analisado o papel do mencionado Protocolo do CNJ na inclusão e no desenvolvimento do conceito na jurisprudência da Suprema Corte brasileira, sob a ótica do transconstitucionalismo.

2 TRANSCONSTITUCIONALISMO COMO MODELO DE ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO ENTRE ORDENS JURÍDICAS

Especialmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, os direitos fundamentais ou humanos passam a ser incluídos cada vez mais na órbita do direito internacional, com a crescente proliferação não apenas de normas internacionais, mas também de instituições com prerrogativas para sua interpretação, aplicação e cumprimento (Borges; Ayzama; Câmara, 2021, p. 40). Constata-se um cenário de pluralidade de ordens jurídicas caracterizado pela “dispersão de fontes de produção e decisão jurídicas, produto em grande medida da perda do poder monopolístico do Estado sobre o direito” (Nuñez, 2004, p. 126, tradução da autora).

Esse fenômeno aparece como um desafio para a teoria constitucionalista clássica, que se baseava na superioridade normativa da Constituição nacional no território de um Es-

tado e concebia o direito internacional como limitado ao âmbito das regulamentações interestatais (Borges; Ayzama; Câmara, 2021, p. 41). Desse modo, constitucionalistas de diferentes tradições teóricas e dos mais diversos países passaram a se ocupar dos novos desafios de um direito constitucional que excede as fronteiras de seus Estados e se torna diretamente relevante para outras ordens jurídicas, inclusive não estatais (Neves, 2014, p. 201).

Neste trabalho, optou-se por utilizar a teoria do transconstitucionalismo, desenvolvida por Marcelo Neves, como marco teórico, por considerá-la a mais adequada para analisar o contexto brasileiro, tendo em vista sua consolidação e pioneirismo em nível nacional. Além disso, o transconstitucionalismo leva em consideração algo que é crucial para ana-

lisar os problemas de direitos humanos na América Latina e, mais especificamente, no Brasil: a exclusão generalizada de grupos de pessoas nas periferias da sociedade. Neves critica o modelo dominante de pluralismo constitucional, construído a partir da ótica europeia, que ignora o fato de que, na maioria geográfica e demográfica da sociedade moderna, sequer estão presentes algumas das condições do constitucionalismo clássico, como a inclusão jurídica e política generalizada.

A teoria do transconstitucionalismo tem como pressuposto a adoção de um conceito estritamente moderno de Constituição, que surge como artefato de diferenciação entre direito e política e avança, primeiramente, como acoplamento estrutural entre os dois sistemas funcionais da sociedade moderna e, finalmente, funciona como mecanismo de aprendizado recíproco, estabelecendo uma racionalidade transversal entre eles.

Assim, ao analisar a ordem jurídica internacional, com as recentes transformações estruturais decorrentes de seu fortalecimento e da criação de organizações internacionais com pretensão normativa global, o autor não verifica um instrumento capaz de funcionar como um equivalente funcional à Constituição em sentido moderno, ou seja, apto a servir à racionalidade transversal entre direito e política.

O aparecimento de uma Constituição transversal depende de amplos pressupostos, os quais, para Neves, não estão presentes no plano da sociedade mundial, impedindo a existência de uma Constituição em nível global. Entre as razões pelas quais inexistentes pressupostos, citam-se a “subordinação do direito internacional público à política determinada pelas grandes potências” (2009, p. 92), carecendo, dessa forma, de *rule of law*, uma vez que o “direito fica subordinado diretamente ao poder” (2009, p. 95); a “falta de modelo de divisão de poderes” (2009, p. 93);

o “uso político da retórica dos direitos humanos para fins da imposição dos interesses de determinadas potências” (2009, p. 94); e a “não existência de um povo constitucional” (2009, p. 97), no sentido de capacidade para conferir ao sistema apoio político generalizado. Para o autor, a esfera pública político-jurídica mundial “atua de modo pontual e intermitentemente, ou seja, não é capaz de influenciar, de forma generalizada e permanente, os respectivos procedimentos políticos e jurídicos” (2009, p. 97).

Dessa forma, a partir da teoria de Neves, as ordens jurídicas que indiscutivelmente surgiram no plano internacional — no caso do presente trabalho, analisam-se o SUDH e o SIDH — não devem ser interpretadas como novas Constituições abrangentes de diversos países, uma vez que os instrumentos jurídicos que possuem não apresentam as características básicas de uma Constituição no sentido estabelecido por Neves, ou seja, como mecanismo de racionalidade transversal entre direito e política.

Afirmar que não existem Constituições fora do âmbito dos Estados não corresponde, contudo, a afirmar a inexistência de normas constitucionais de alcance internacional. Para Neves, tanto o direito constitucional estatal quanto o direito internacional possuem normas constitucionais porque ambos tratam dos chamados problemas constitucionais.

À medida que a sociedade moderna se torna sistemicamente complexa e socialmente heterogênea, surgem exigências estruturais por direitos básicos, fundamentais ou humanos e, associado a isso, por limitação e controle interno e externo do poder estatal (Neves, 2009). Esses são os dois problemas básicos que emergem com a sociedade moderna e que ensejam o advento do constitucionalismo como discurso que permite o nascimento da Constituição como artefato diferenciador de direito e política.

Com base nessa definição, infere-se que o problema da violência contra as mulheres, ou os diversos problemas que se derivam desse tema, por exemplo, como garantir um julgamento com perspectiva de gênero, refere-se à determinação coercitiva de direitos e garantias fundamentais de um grupo de indivíduos. Conforme se examinará na próxima seção, foi necessária uma evolução histórica para que o direito passasse a encarar o problema da violência contra as mulheres como uma questão de direitos humanos. Atualmente, contudo, tal caráter é evidente, já que afeta direitos básicos, como o direito à vida e à integridade pessoal. Assim, trata-se de um problema, ou de problemas, de direitos humanos e, como consequência, de um problema constitucional.

A crescente integração sistêmica da sociedade mundial levou à desterritorialização de problemas constitucionais, já que os problemas relacionados a direitos humanos e à organização do poder passam a apresentar-se como relevantes simultaneamente para diversas ordens jurídicas, muitas vezes não estatais, ultrapassando as fronteiras nacionais. Por conseguinte, o direito constitucional estatal passou a ser um locus limitado para enfrentar esses problemas (Neves, 2009). Então, a resolução dos problemas constitucionais deixou de ser de titularidade exclusiva do Estado, “passando a ser enfrentado legitimamente por outras ordens jurídicas, pois eles passaram a apresentar-se como relevantes para essas” (Neves, 2009, p. 120).

Ainda que fundamental e indispensável, o direito constitucional estatal passa a ser apenas uma das ordens jurídicas em cooperação e concorrência na busca do tratamento dos problemas constitucionais (Neves, 2009). Por isso, Neves (2009) refere que, embora a Constituição continue sendo instrumento exclusivo da ordem nacional, uma vez que não possui correspondente na or-

dem mundial, o direito constitucional emancipa-se do Estado porque outras ordens jurídicas envolvem-se diretamente na solução dos problemas constitucionais básicos.

As diversas ordens jurídicas, para as quais o problema constitucional se apresenta como relevante, são instadas a oferecer respostas para a sua solução, estabelecendo “uma relação transversal permanente entre ordens jurídicas em torno de problemas constitucionais comuns” (Neves, 2009, p. 21). É o que ocorre no caso dos problemas derivados do tema da violência contra as mulheres, como a necessidade de julgamento com perspectiva de gênero: a questão é relevante não somente para as ordens jurídicas estatais, mas também para as ordens jurídicas universal e interamericana de proteção dos direitos humanos. Todas as ordens possuem legitimidade para tratar do problema, já que este se apresenta como relevante para todas elas.

Uma vez que os problemas constitucionais se emancipam do Estado, o direito internacional passa a mimetizar instrumentos antes reservados ao direito constitucional, como a criação de tribunais, a proteção de direitos fundamentais e o acesso direto dos indivíduos aos sistemas de proteção de direitos. André de Carvalho Ramos (2012) denomina esse fenômeno de “constitucionalização do direito internacional” (p. 502), já que a lógica do constitucionalismo se estende para além do Estado. Isso resulta em uma expansão tanto quantitativa quanto qualitativa do direito internacional: a primeira refere-se à proliferação de normas internacionais que criam obrigações capazes de reger a conduta das sociedades internas, para além da conduta dos Estados na esfera diplomática e interestatal; e a segunda consiste no fortalecimento dos procedimentos internacionais de interpretação e aplicação das normas, que antes estavam totalmente sujeitos à vontade dos Estados,

de modo que a tradicional descentralização e fragilidade na aplicação das normas internacionais sejam superadas em certa medida (Ramos, 2012, p. 501).

No tema da violência contra as mulheres, são notáveis os dois tipos de expansão do direito internacional. Desde o final da década de 1970, surgiram diversos instrumentos sobre o tema (expansão quantitativa), tanto instrumentos de soft law — como a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1993 — quanto tratados — notadamente a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) em nível universal e a Convenção Interamericana sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, de 1994) em nível interamericano. A adoção de documentos internacionais é acompanhada pela criação de procedimentos e órgãos cuja função é interpretar e aplicar essas normas (expansão qualitativa) — o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁶ (Comitê CEDAW), em nível universal, bem como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte IDH, em nível interamericano, são exemplos proeminentes, embora também mereça menção o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI).

Em virtude da multiplicidade de ordens jurídicas para as quais os problemas jurídico-constitucionais se apresentam como relevantes, existe também uma pluralidade de órgãos com função interpretativa que podem tratar tais problemas quando surgem em situações concretas. No caso analisado neste artigo, devido à relevância simultânea do tema para diferentes ordens jurídicas,

tanto os órgãos judiciais internos do Brasil, especialmente o STF, dada a importância constitucional da matéria, quanto os tribunais internacionais, particularmente a Corte IDH, e órgãos quase jurisdicionais, como a CIDH e o Comitê CEDAW, podem legitimamente abordar os problemas da violência contra a mulher.

Nessa situação, os órgãos envolvidos não devem ignorar completamente a ordem jurídica diversa. Pelo contrário, a racionalidade adequada ao tratamento de problemas constitucionais simultaneamente relevantes é o reconhecimento e a aplicação de todas as ordens envolvidas, buscando solução no entrelaçamento entre elas. Nesse contexto, o transconstitucionalismo é justamente um constitucionalismo voltado à solução de problemas jurídico-constitucionais que se apresentam como relevantes para mais de uma ordem jurídica, servindo à articulação das formas de relação entre as diversas ordens.

Neves (2009) aponta a necessidade de desenvolvimento de formas de aprendizado e intercâmbio entre as ordens jurídicas, sem que se estabeleça a hierarquia de uma sobre as demais, como uma *ultima ratio* jurídica. Se “os problemas constitucionais surgem em diversas ordens jurídicas, [exigem-se] soluções fundadas no entrelaçamento entre elas” (Neves, 2009, p. 121), então, “impõe-se a construção de ‘pontes de transição’ entre as estruturas reflexivas das respectivas ordens” (Neves, 2009, p. 129), estabelecendo-se uma interpenetração entre ordens jurídicas que permita o intercâmbio e o aprendizado por meio da observação recíproca das racionalidades específicas de cada ordem.

Nessa perspectiva, demanda-se, do ponto de vista da ordem estatal, abertura ao pluralismo, já que, de certa maneira, a autoridade

6 Ratificada pelo Estado brasileiro em 1983.

7 Ratificada pelo Estado brasileiro em 1995.

8 O Comitê foi criado pela CEDAW (Parte V) e posteriormente adquiriu competência para o recebimento de comunicações individuais por meio de seu Protocolo Facultativo (1999), ratificado pelo Estado brasileiro em 2002.

estatal não é mais a única capaz de delinear os sentidos da Constituição (Fachin, 2020). Não se trata, então, de limitar o poder constituinte estatal pelos princípios internacionais ou de desenhar um único poder constituinte internacional, mas de construir e desconstruir os sentidos da Constituição a partir do exercício dialógico necessário ao contexto da sociedade mundial multicêntrica.

Além de observarem-se reciprocamente, no enfrentamento do caso-problema concreto, cada uma das ordens envolvidas pode incorporar elementos normativos originariamente relevantes para outra ordem, de forma que os elementos constitucionais podem ser desenvolvidos em diferentes níveis (Neves, 2009). Dessa maneira, de um lado, a evolução do direito dos Estados pode servir de fundamento para a evolução jurisprudencial de um tribunal internacional, assim como, de outro lado, os aportes metodológicos desenvolvidos pelo direito internacional podem ser utilizados pelos tribunais dos Estados para a resolução dos casos concretos.

Na perspectiva de Melina Girardi Fachin (2020), os direitos humanos, com sua força expansiva e catalisadora, demandam a criação de novos espaços constitucionais, fortalecendo-se um constitucionalismo pluralista, para que as diversas ordens, em sua coexistência tensa e produtiva, dialoguem em torno da força expansiva da dignidade humana, por meio de uma lógica plural, complexa, impura e miscigenada.

Apesar de constituírem uma exigência normativa da sociedade moderna, Neves atenta para o fato de que os direitos humanos correspondem a uma forma de direito frágil. Nesse sentido, o autor afirma que a assimetria das formas de direito é uma das condições empíricas negativas à realização do transconstitucionalismo. Isso implica que formas de direito fortes podem sobrepor-se, oprimir e negar autonomia a formas

de direito frágeis. As formas jurídicas do poder político e da economia, por exemplo, podem apresentar-se como demasiadamente fortes perante as formas jurídicas dos direitos humanos. Assim, uma vez que estas últimas dependem de seu acoplamento com os discursos morais da inclusão da pessoa e estes, por sua vez, são, de modo regular e sistemático, bloqueados pelos discursos do mercado e do poder, também são bloqueados os direitos humanos, que permanecem carecendo de institucionalização jurídica, positividade, condições de implementação processual, concretização e efetivação.

Dessa maneira, as explorações dos discursos jurídicos e, conseqüentemente, do direito pelas suas formas mais fortes promovem a ampliação dos setores de exclusão da sociedade mundial, ou seja, diminuem o campo de abrangência dos direitos humanos, o que é incompatível com o desenvolvimento do transconstitucionalismo.

Neves (2024a) reconhece que, até mesmo no âmbito interno dos Estados que têm os direitos humanos positivados como direitos fundamentais em suas cartas constitucionais, a força normativa da Constituição em relação a tais direitos é muito escassa, e são frequentes as práticas ilegais e inconstitucionais contrárias a tais direitos por parte dos próprios órgãos estatais (Neves, 2024a, p. 24). Paralelamente, no âmbito internacional, o autor considera que, apesar do intenso desenvolvimento normativo, os direitos humanos seguem sendo predominantemente simbólicos (Neves, 2024a, p. 37), já que sua realização e aplicação ainda são muito limitadas (Neves, 2024a, p. 37).

Na América Latina, essa situação é ainda mais crítica, visto que a região é caracterizada por relações generalizadas de subintegração e sobreintegração (Neves, 2024b). Ambas as categorias dizem respeito à inclusão insuficiente e, conseqüentemente, à falta de cidadania (Neves, 2024b, p. 84). No

entanto, a primeira refere-se à falta de acesso às prestações do sistema social (integração positiva), enquanto a segunda se refere à falta de dependência dessas prestações (integração negativa). A primeira categoria está abaixo do direito, enquanto a segunda está acima dele (Neves, 2024b, p. 84).

Os subintegrados são aqueles que, embora não tenham acesso aos benefícios do sistema jurídico, dependem de suas prescrições impositivas. São subcidadãos que, por um lado, não possuem as condições reais para exercer seus direitos fundamentais constitucionalmente declarados, mas que, por outro lado, não estão livres dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparato coercitivo do Estado, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas. Na América Latina, a maioria da população, pertencente às camadas marginalizadas da sociedade, só se integra ao sistema jurídico como “devedores, acusados ou condenados, e não como credores, autores ou titulares de direitos” (Neves, 2024b, p. 82-83).

Já os sobreintegrados são aqueles para quem a Constituição representa uma oferta que, dependendo da eventual conjuntura de interesses, será usada, subutilizada ou abusada por eles (Neves, 2024b, p. 83). Esses grupos privilegiados utilizam regularmente o texto constitucional quando este lhes é favorável, mas o ignoram quando impõe limites à sua esfera de ação política e econômica (Neves, 2024b, p. 83).

Neves (2024b) destaca que a subintegração e a sobreintegração são inseparáveis. Esta última, com o apoio da burocracia estatal, desenvolve suas ações para bloquear a reprodução da lei (Neves, 2024b, p. 83), de modo que a garantia da impunidade é uma das características da sobrecidadania (Neves, 2024b, p. 83).

Essas relações de subintegração e sobreintegração refletem-se frequentemente em casos de violência contra as mulheres. O caso Barbosa de Souza é um exemplo da obstrução do processo de concretização normativa. Em suma, trata-se do feminicídio cometido por um deputado estadual da Paraíba contra uma estudante negra de 20 anos, que provinha de uma família de escassos recursos econômicos do interior do estado. Uma série de problemas foi identificada na resposta do Estado ao crime, desde a parcialidade da investigação até a recusa da Assembleia Legislativa da Paraíba em autorizar a abertura de processo penal sob o fundamento da imunidade parlamentar. O ex-deputado faleceu sem que fosse efetivamente punido pelo crime, apesar de já ter sido condenado em primeira instância, ocasião em que a Assembleia lhe prestou homenagem, realizou um velório em seu plenário e decretou três dias de luto oficial. O caso ilustra a instrumentalização política do direito por meio da interação de interesses particularistas de grupos sobreintegrados. Assim, os direitos humanos, embora consagrados no texto constitucional, são rejeitados por mecanismos de desestruturação política do processo de concretização da Constituição (Neves, 2024b, p. 74).

O Caso Barbosa de Souza expõe as relações de subintegração e sobreintegração de forma extrema e paradigmática, mas não é necessário que as posições políticas, sociais e econômicas do homem e da mulher estejam tão distantes para que reflitam a sobreintegração do primeiro e a subintegração da segunda. No Caso Maria da Penha, por exemplo, ambos eram acadêmicos de classe média, casados, o que não impediu que o agressor se beneficiasse da impunidade. Isso se deve ao fato de que as mulheres constituem um grupo excluído⁹ do direito

⁹ É necessário observar, contudo, que esse grupo é extremamente diverso, de maneira que distintas mulheres (de variadas raças, classes sociais e idades) estão sujeitas a diferentes níveis de integração.

como sistema funcional, especialmente no que tange à violência baseada em gênero.

Para Marcelo Neves (2009), a promoção da inclusão, exigência normativa da sociedade mundial, encontra melhores chances de desenvolvimento no transconstitucionalismo do que nas ordens jurídicas isoladas, sejam elas nacionais ou internacionais, tendo em vista que “a identidade jurídica de cada ordem vinculada à alteridade transconstitucional possibilita a universalização dos direitos, independentemente da eventualidade de ser membro ou não de uma determinada comunidade” (p. 293).

Nesse sentido, o SUDH e o SIDH possuem grande potencial de fortalecimento e expansão dos direitos humanos, uma vez que tornam complexo o sistema constitucional multinível e facilitam o desenvolvimento do transconstitucionalismo. O diálogo entre os tribunais nacionais e as instâncias internacionais de proteção de direitos humanos viabiliza uma “fertilização cruzada” (Ramos, 2012, p. 514) que tende ao avanço da pro-

teção dos direitos humanos. Desse modo, diminuem-se os riscos de insuficiência de proteção contra violações de direitos humanos em razão de fatores políticos no campo interno do Estado ou, na outra ponta, de decisões que, pautadas em ideais universalistas, produzam resultados negativos para determinados grupos (Carvalho; Marino, 2020).

Portanto, os problemas de direitos humanos, inseridos na sociedade mundial multicêntrica, reclamam o entrelaçamento multiangular de todas as ordens jurídicas às quais se apresentam como relevantes. No caso estudado, deve-se partir da premissa de que as três ordens jurídicas envolvidas possuem contribuições para a solução do problema constitucional em exame e que a observação e a influência recíprocas impulsionam a expansão da proteção aos direitos humanos. Por tais razões, as seções seguintes destinam-se a analisar os aportes de cada uma das ordens jurídicas envolvidas para a solução do problema constitucional.

3 O ESTÂNDAR DE JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Como já mencionado no tópico anterior, o direito internacional dos direitos humanos, em sua configuração contemporânea, tem como ponto de inflexão o término da Segunda Guerra Mundial. Nesse momento, são aprovados, no âmbito do SUDH, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Já no âmbito do SIDH, são editadas a Declaração Americana dos Direitos e Deve-

res do Homem (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) (1969)¹⁰.

Os instrumentos de direitos humanos mencionados consagram o direito à não discriminação, inclusive por motivos de sexo¹¹, bem como os direitos à vida, à segurança e à integridade pessoal. Tendo em vista a proteção de tais direitos e a compreensão da proteção das mulheres contra a violência como uma proteção contra a discriminação, hodiernamente a jurisprudência internacio-

¹⁰ Todos os tratados citados no parágrafo foram ratificados pelo Brasil em 1992.

¹¹ As expressões discriminação e violência baseadas em sexo são utilizadas pelos primeiros instrumentos de direito internacional que tratam a questão, mas posteriormente o termo sexo foi substituído por gênero, o qual é considerado mais preciso, já que o primeiro se refere às diferenças biológicas entre homens e mulheres, enquanto o segundo se refere ao significado social e cultural associado a estas diferenças biológicas. Assim, a utilização do termo “gênero” reforça a noção de discriminação e violência como problemas sociais, meios pelos quais se perpetua a posição subordinada das mulheres.

nal e a doutrina entendem que a violência contra as mulheres por razões de gênero se encontra dentro do âmbito de incidência desses primeiros documentos internacionais.

Não obstante, no momento histórico da adoção dos instrumentos referidos, marcado pelos horrores da Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos têm a tônica da proteção geral e abstrata, baseada na igualdade perante a lei. Nessa fase inicial do desenvolvimento dos direitos humanos contemporâneos, os instrumentos internacionais consagram os direitos à igualdade e à não discriminação desde sua concepção formal (Piovesan, 2014), ignorando a proteção jurídica às mulheres ante a violência baseada em gênero.

Nesse período, prevalece uma perspectiva androcêntrica do direito à não discriminação, pois não leva em conta a desigualdade estrutural histórica entre homens e mulheres (Facio, 2011). Por isso, não há uma preocupação do direito internacional dos direitos humanos com o tema da violência contra as mulheres. Assim, ainda que já existissem, naqueles primeiros instrumentos, disposições acerca da igualdade formal entre homens e mulheres, a proteção universalista era baseada na experiência masculina, de modo que:

Quando mulheres eram detidas, torturadas ou lhes eram negados outros direitos civis e políticos, de forma semelhante como acontecia com os homens, tais abusos eram obviamente percebidos como violações dos direitos humanos. Porém, quando mulheres, sob custódia, eram estupradas, espancadas no âmbito doméstico ou quando alguma tradição lhes negava acesso à tomada de decisões, suas diferenças em relação aos homens tornavam tais abusos 'periféricos' em se tratando das garantias básicas dos direitos humanos (Crenshaw, 2002, p. 172).

Ao longo dos anos, ocorre um movimento de especificação do sujeito de direitos que

dá lugar a documentos internacionais destinados à proteção de grupos específicos. Nesse contexto, ao final da década de 1970, os movimentos sociais feministas logram conferir especial importância aos direitos das mulheres na agenda internacional, colocando no centro da discussão as necessidades desse grupo e exigindo a inclusão da perspectiva de gênero no campo dos direitos humanos. Assim, a violência contra as mulheres por razões de gênero passa a ser entendida como uma violação de direitos humanos.

Em 1979, adotou-se, no âmbito do SUDH, a CEDAW, considerada a carta magna dos direitos da mulher porque proíbe todas as formas de discriminação por razões de sexo. Ainda que esta Convenção não se refira expressamente à violência contra a mulher, as Recomendações Gerais de ns. 12 (1989), 19 (1992) e 35 (2017), emitidas pelo Comitê CEDAW, aclaram que a questão se inclui em seu âmbito de proteção.

No âmbito do SIDH, o tratado especializado em direitos das mulheres é a Convenção de Belém do Pará. O documento, concluído em 1994, já nasce com enfoque em enfrentar o problema da violência contra as mulheres na região, como se pode notar por seu nome.

O Estado brasileiro, em razão das obrigações assumidas por meio dos mencionados tratados, deve agir com a devida diligência e adotar todas as medidas apropriadas para prevenir, investigar, julgar, punir e oferecer reparação pelos atos ou omissões de agentes estatais ou não estatais que deem lugar à violência por razões de gênero contra mulheres. Esse amplo dever de devida diligência implica o dever subsidiário de julgar tais casos a partir de uma perspectiva de gênero (Corte IDH, 2021b), ou seja, a obrigação estatal de realizar a atividade jurisdicional levando em consideração as desigualdades históricas que enfrentam as mulheres.

No âmbito da CEDAW, o respectivo Comitê utiliza o conceito de perspectiva de gênero na Recomendação Geral n. 33, de 2015, na qual insta os Estados a tomarem medidas para eliminar os estereótipos de gênero e incorporar uma perspectiva de gênero em todas as esferas do sistema de justiça. Além disso, recomenda que os Estados adotem medidas eficazes para proteger as mulheres contra a vitimização secundária em sua interação com as autoridades judiciais. Aconselha também que os Estados revisem suas normas sobre prova a fim de considerar as especificidades da violência de gênero e, assim, assegurar que não se restrinjam excessivamente os requisitos probatórios ou que estes não estejam influenciados por estereótipos de gênero. Ainda, reforça a importância de estabelecer órgãos especializados em questões de gênero dentro do sistema de justiça, assim como capacitar um número suficiente de profissionais do direito para tratar casos de violência contra as mulheres.

No âmbito do SIDH, a Corte IDH conta com ampla jurisprudência sobre o tema. O Tribunal entende que o uso de estereótipos de gênero é um dos fatores que possibilitam identificar claramente que o processo judicial foi levado a cabo sem perspectiva de gênero. O estereótipo de gênero é definido pela Corte como “uma concepção de atributos, condutas ou características possuídas ou papéis que são ou deveriam ser executados por homens e mulheres” (Corte IDH, 2015, parágrafo 180, tradução da autora).

Para a Corte, os estereótipos de gênero são especialmente nocivos quando estão presentes, explícita ou implicitamente, em políticas, práticas, fundamentações e na linguagem das autoridades estatais, já que levam a decisões baseadas em crenças preconcebidas e mitos, mais do que em fatos, o que pode resultar na denegação de justiça e na revitimização das denunciadas (Corte IDH, 2015).

Ademais, o Tribunal reconhece que os preconceitos pessoais e os estereótipos de gênero afetam a objetividade dos funcionários estatais encarregados de julgar as denúncias apresentadas, pois influenciam sua percepção a respeito da determinação da ocorrência, ou não, de um ato de violência, bem como sua avaliação da credibilidade das testemunhas e das próprias vítimas (Corte IDH, 2021a).

A Corte sublinha que, em um julgamento com perspectiva de gênero, não se devem fazer juízos de valor sobre a vida privada ou as atitudes das mulheres (2014). Tais estereótipos têm o potencial de transferir a culpa pelos fatos à vítima e aos seus familiares, seja por sua forma de vestir, por sua ocupação laboral, por sua conduta sexual ou por sua relação com o agressor, o que pode muitas vezes se traduzir em inércia por parte dos agentes do sistema de justiça ante denúncias de fatos violentos.

Baseando-se em pautas internacionais, a Corte IDH consagra também a inadmissibilidade, em regra, das provas relativas aos antecedentes sexuais da vítima e afirma que “a abertura de linhas de investigação sobre o comportamento social ou sexual prévio das vítimas em casos de violência de gênero não é mais que a manifestação de políticas ou atitudes baseadas em estereótipos de gênero” (Corte IDH, 2014, parágrafo 209, tradução da autora).

Em suma, a jurisprudência da Corte IDH rechaça toda prática estatal mediante a qual se desvalorizam as vítimas em função de qualquer estereótipo negativo ou se neutraliza a gravidade de eventuais delitos de violência contra mulheres (Corte IDH, 2017b). Entende que considerações desta natureza constituem um critério arbitrário e discriminatório com base na origem, condição e/ou comportamento da vítima pelo simples fato de ser mulher.

Para incorporar a perspectiva de gênero na atividade jurisdicional, a Corte salienta a importância da adoção de normas ou protocolos para atuação nos casos de violência de gênero contra mulheres. Nesse sentido, os Estados podem produzir protocolos ou manuais em consonância com os padrões interamericanos sobre a matéria e adotar os protocolos internacionais existentes para delitos específicos, como os delitos sexuais, as desapareições, o feminicídio e a violência obstétrica.

É também fundamental para que se logre a incorporação da perspectiva de gênero no sistema de justiça que a investigação e o julgamento de casos de violência contra as mulheres se realizem, de forma transversal, por funcionários capacitados em casos similares e no atendimento a vítimas de discriminação e violência por razões de gênero. Por esse motivo, a Corte já ordenou a vários Estados que promovessem a formação dos funcionários das polícias, do Ministério Público e do Poder Judiciário em perspectiva de gênero para a devida diligência na condução de averiguações prévias e processos judiciais relacionados à discriminação e à violência contra mulheres.

A respeito de tal questão, a Corte adverte que são necessários sistemas de formação contínua, cujos objetivos somente se cumprem após um lapso importante de tempo. Ademais, o Tribunal entende que uma capacitação com perspectiva de gênero inclui não apenas a aprendizagem das normas, mas também o desenvolvimento de capacidades para reconhecer a discriminação que sofrem as mulheres em suas vidas cotidianas e os impactos das ideias e valorações estereotipadas no que tange ao alcance e ao conteúdo dos direitos humanos (Corte IDH, 2009).

A formação em perspectiva de gênero, contudo, não é suficiente para abarcar a totalidade dos eixos de discriminação que podem impactar o julgamento de casos de

violência contra mulheres. A raça, a identidade de gênero, a orientação sexual, a classe social e a idade são apenas alguns dos eixos de poder que influenciam as distintas experiências das vítimas de violência. Essa compreensão deriva da progressiva incorporação do enfoque interseccional ao direito internacional dos direitos humanos, amplamente difundido principalmente a partir da obra de Kimberlé Crenshaw (2002). Tal como estabeleceu a Corte IDH no Caso García Andrade e outros Vs. México (2025b), uma investigação com perspectiva de gênero considera as razões de gênero como motivos possíveis do delito, mas também, quando as vítimas pertencem a outro grupo em situação de especial vulnerabilidade, a investigação deve considerar a interseccionalidade e os múltiplos fatores de risco.

Portanto, da análise dos padrões do SUDH e do SIDH, verifica-se que, a partir do final da década de 1970, ocorre um processo de especificação do sujeito do direito internacional dos direitos humanos (Piovesan, 2014), rompendo com o paradigma androcêntrico dos primeiros instrumentos contemporâneos de direitos humanos (Facio, 2011). Por meio desse processo, o direito internacional dos direitos humanos passa a tomar em consideração a desigualdade estrutural histórica entre homens e mulheres, colocando no centro da discussão as necessidades específicas desse grupo discriminado (Facio, 2011). Esse movimento permite a incorporação da perspectiva de gênero ao direito internacional dos direitos humanos e, como resultado, a violência contra as mulheres passa a ser entendida como uma violação de direitos humanos.

Por fazer parte do SUDH e do SIDH, bem como por ter ratificado os tratados especializados em direitos humanos das mulheres, o Estado brasileiro obrigou-se a tomar medidas de devida diligência para prevenir, investigar, julgar e punir atos de violência contra

mulheres. Entre tais medidas, encontra-se a incorporação da perspectiva de gênero ao seu sistema de justiça, o que implica proteger as mulheres contra a vitimização secundária, adaptar as normas probatórias às especificidades da violência contra as mulheres, estabelecer órgãos especializados

em questões de gênero dentro do sistema de justiça, capacitar um número suficiente de profissionais do direito para tratar casos de violência contra mulheres e erradicar os estereótipos de gênero das normas e práticas utilizadas pelo Poder Judiciário.

4 AS CONDENAÇÕES EM FACE DO BRASIL NA CORTE IDH E O PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

Determinados, em linhas gerais, os parâmetros estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos para o julgamento com perspectiva de gênero, passa-se a apresentar brevemente as sentenças da Corte IDH proferidas especificamente contra o Brasil em casos de violência contra mulheres, com o objetivo de identificar de que modo o Tribunal tem definido e aplicado tal padrão.

O conhecimento a respeito dessas decisões tem relevância por fornecer concretude aos padrões para o julgamento com perspectiva de gênero e por evidenciar avanços, insuficiências e desafios na prevenção, investigação e responsabilização por casos de violência contra mulheres no Brasil. Ademais, os parâmetros estabelecidos na jurisprudência da Corte IDH, especialmente no já mencionado Caso Barbosa de Souza, foram utilizados para a elaboração do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero editado pelo CNJ.

Até a presente data, o Brasil foi condenado quatro vezes pela Corte IDH devido a falhas no dever da devida diligência reforçada no tratamento de casos de violência contra mulheres, por meio da aplicação da Convenção de Belém do Pará. Em algumas dessas sentenças, como se verá a seguir, a Corte ordenou reparações relacionadas à

internalização da perspectiva de gênero no julgamento desse tipo de violência.

A primeira vez em que a Corte IDH condenou o Brasil pela violação de direitos previstos na Convenção de Belém do Pará foi no julgamento do Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil (2017a). O caso diz respeito às falhas e à demora na investigação e na punição dos responsáveis pelas execuções extrajudiciais de 26 pessoas nas incursões policiais realizadas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em outubro de 1994 e em maio de 1995 na Favela Nova Brasília, localizada no Complexo do Alemão. Na incursão de 1994, três mulheres, duas delas menores de idade, foram vítimas de tortura e atos de violência sexual por parte de agentes policiais.

A Corte concluiu que o Estado brasileiro violou o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará¹² por não garantir às vítimas o direito à proteção judicial. A sentença destaca que as autoridades não tomaram medidas para investigar de maneira diligente a violência sexual cometida contra as mulheres. Salienta que seus depoimentos não foram tomados em ambiente cômodo e seguro, que lhes oferecesse privacidade e confiança, nem foram adotadas as medidas necessárias para sua proteção. Ademais, só puderam intervir no processo na qualidade de testemunhas, e não de vítimas, e não receberam reparação

¹² Assim como nos demais casos que serão apresentados nessa seção, também foram considerados violados dispositivos de outros tratados do SIDH, no entanto serão mencionados apenas os artigos da Convenção de Belém do Pará, dada sua especial relevância para o objeto do presente trabalho.

alguma pela violência sexual que sofreram. Ressalta também que, embora o inquérito tenha sido reaberto em 2013, este não considerou o crime de estupro, examinando unicamente os homicídios. Apesar de conter os depoimentos das três vítimas e detalhar sua colaboração com as investigações realizadas na década de 1990, bem como as evidências dos delitos e a identificação de seus autores, a reabertura do inquérito não considerou os estupros como possíveis casos de tortura, e não se iniciou um processo penal a respeito.

O Tribunal estabeleceu como uma das medidas de reparação que os atos de violência sexual analisados na sentença fossem investigados e processados com perspectiva de gênero, mediante o desenvolvimento de linhas de investigação específicas a respeito da violência sexual, em conformidade com a legislação interna e, conforme o caso, com a garantia de participação adequada das vítimas durante a investigação e o julgamento, em todas as etapas. Ademais, determinou que a investigação fosse realizada por funcionários capacitados para o atendimento de vítimas de discriminação e violência por razão de gênero. Por último, ordenou que o Estado brasileiro garantisse a segurança das pessoas encarregadas da investigação e do processo penal, assim como, quando fosse o caso, das demais pessoas envolvidas, como testemunhas, peritos ou familiares da vítima.

Na sentença do Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil (2021a), já brevemente apresentado em seção anterior, a Corte IDH declarou o Estado responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei e à proteção judicial, referindo-se às obrigações previstas no artigo 7.b da Convenção de Belém do Pará.

Neste caso, a Corte foi mais além e determinou duas importantes garantias de não repetição. A primeira consistia na implementação de um plano de formação, capacitação

continuada e sensibilização das forças policiais encarregadas da investigação e dos operadores da justiça do estado da Paraíba, com perspectiva de gênero e raça. O objetivo desses programas era garantir que tais profissionais contassem com os conhecimentos necessários para identificar atos e manifestações de violência contra a mulher baseados em gênero, assim como para investigar e julgar seus perpetradores. Para tanto, a Corte considera necessário o fornecimento de ferramentas e capacitação sobre aspectos técnicos e jurídicos desse tipo de delito.

A segunda garantia de não repetição consistia na adoção e implementação de um protocolo nacional para a investigação dos feminicídios, dirigido aos funcionários da administração da justiça que, de alguma maneira, intervenham na investigação e na tramitação de casos de mortes violentas de mulheres. Esse documento deve estabelecer critérios claros e uniformes, ajustar-se aos parâmetros estabelecidos no Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (femicídio/feminicídio) (OACNUDH; ONU Mulheres, [2013?]), assim como à jurisprudência da própria Corte IDH. Ademais, deve-se incorporar tal protocolo ao trabalho dos profissionais por meio de resoluções e normas internas que obriguem sua aplicação por todos os agentes estatais.

Em 2024, foi proferida sentença no Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, o qual trata do desaparecimento forçado de 11 jovens afrodescendentes, em 26 de julho de 1990, na Favela de Acari, na Zona Norte do Rio de Janeiro, em episódio que ficou conhecido como Massacre de Acari. A sentença aborda a falta de devida diligência na investigação e punição dos responsáveis por esses desaparecimentos e por alegados atos de violência sexual contra duas meninas e uma mulher desaparecidas. Além disso, refere-se à falta

de devida diligência e à violação da garantia do prazo razoável na investigação e punição dos responsáveis pelo suposto homicídio, ocorrido em 15 de janeiro de 1993, de duas senhoras, familiares de uma das vítimas do massacre, que faziam parte do grupo Mães de Acari.

A Corte IDH declarou o Estado responsável pela violação aos artigos 7.b e 7.f da Convenção de Belém do Pará, em razão da falta de investigação com a devida diligência reforçada dos atos de violência sexual supostamente cometidos, bem como pela violação da garantia do prazo razoável em relação à investigação desses fatos. Como consequência, a Corte determinou que o Estado brasileiro adotasse uma perspectiva de gênero e um enfoque interseccional na tramitação dos processos penais relacionados às desapareições forçadas objeto do caso, em conformidade com os padrões interamericanos sobre a matéria. Ademais, como garantia de não repetição, estabeleceu que fossem adequados ou adotados protocolos de investigação, no estado do Rio de Janeiro, a fim de incorporar padrões internacionais de investigação de supostos casos de violência policial com enfoque de gênero, infância e interseccionalidade. Tais protocolos, para a Corte, devem incluir medidas de devida diligência reforçada quando se trate de fatos cometidos em prejuízo de crianças e mulheres, além de prever a participação das vítimas ou de seus familiares durante as investigações e os processos penais.

Por fim, em 2025, a Corte IDH emitiu a sentença do Caso Leite, Peres Crispim e outros Vs. Brasil, no qual se analisou a falta de investigação e sanção dos responsáveis pelas detenções arbitrárias e torturas cometidas contra um casal homossexual de militantes políticos, assim como pela execução extrajudicial do homem, fatos ocorridos no contexto da Ditadura Militar, entre 1964 e 1985.

Ainda que o julgamento com perspectiva de gênero não tenha sido estabelecido expressamente como medida de reparação neste caso, o Tribunal precisou na fundamentação da sentença que, dado que alguns dos atos de tortura analisados foram cometidos em face de uma mulher — que, além do mais, se encontrava grávida —, as obrigações derivadas do Pacto de São José da Costa Rica devem ser interpretadas conjuntamente com a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985) e à luz das obrigações estabelecidas na Convenção de Belém do Pará. Dessa maneira, a Corte concluiu que o Estado brasileiro não empreendeu esforços suficientes para realizar uma investigação penal diligente, efetiva e com perspectiva de gênero a respeito dos atos de violência sofridos pela vítima mulher e, como consequência, declarou-se sua responsabilidade internacional pela violação dos artigos 7.b e 7.f da Convenção de Belém do Pará.

Trata-se do caso brasileiro mais recente sobre violência de gênero julgado pela Corte IDH, no qual se reconhece que a repressão exercida durante a Ditadura Militar teve um impacto diferenciado nas mulheres, especialmente naquelas que se encontravam grávidas.

Conforme já havia sido mencionado anteriormente, em conformidade com a sentença do Caso Barbosa de Souza, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou, em 2021, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. A princípio, tratava-se de uma recomendação a todos os órgãos do Poder Judiciário do país, na forma da Recomendação n. CNJ 128/2022. Em 2023, contudo, a observância ao Protocolo passou a ser obrigatória, nos termos da Resolução CNJ n. 492/2023.

A Resolução também criou o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e estabeleceu a obrigato-

riedade de cursos de formação inicial e continuada que incluam os conteúdos relativos aos direitos humanos, gênero, raça e etnia, conforme as diretrizes previstas no Protocolo, os quais deverão ser disponibilizados com periodicidade mínima anual pelos tribunais, em colaboração com as escolas da magistratura.

Tendo como referência o Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, da Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 2020, elaborado pelo Estado mexicano para atender às medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH nos casos Campo Algodonero (2009), Fernández Ortega e outros (2010a) e Rosendo Cantú e outra (2010b), o Protocolo do CNJ possui caráter eminentemente didático. Trata-se de um manual para que os magistrados de todos os âmbitos do Poder Judiciário brasileiro estejam minimamente capacitados a julgar levando em consideração questões de gênero.

O documento apresenta uma série de conceitos básicos para a abordagem de questões relacionadas ao gênero (não somente à violência contra mulheres), como sexo, gênero, identidade de gênero, sexualidade, divisão sexual do trabalho, estereótipos de gênero e interseccionalidade. Além disso, explica algumas regras processuais especiais, como as medidas de proteção, a valoração de provas e a escuta protetiva de vítimas crianças e adolescentes.

O Protocolo também possui como trunfo capacitar e incentivar os magistrados a utilizar o direito internacional dos direitos humanos em suas decisões. Nesse sentido, o documento apresenta o marco normativo básico do SUDH e do SIDH relativo à proteção dos direitos humanos das mulheres. Ademais, lista casos emblemáticos dos sistemas regional e internacional de proteção de direitos humanos relativos a questões de gênero, instando a magistratura a consultá-los.

Para Gisele Souza de Oliveira (2024), o CNJ tem buscado promover a integração entre a ordem jurídica brasileira e as ordens internacionais, especialmente o SIDH, a fim de tecer soluções para os problemas transconstitucionais e combater violações de direitos. Analisando especificamente o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, a autora afirma que o objetivo do CNJ foi atualizar a prática judiciária brasileira, “a fim de aproximá-la da programação da ordem jurídica do sistema internacional [...] por meio de diálogo multinível alinhado ao transconstitucionalismo” (Oliveira, 2024).

Cabe mencionar que, para Neves (2014a), o transconstitucionalismo deve ser encarado de forma abrangente, não podendo ser reduzido ao diálogo entre cortes. Isso porque os problemas transconstitucionais emergem e são enfrentados não somente pelos órgãos de natureza jurisdicional. Frequentemente, órgãos administrativos e legislativos são instados a contribuir para a resolução de problemas tipicamente constitucionais. É o caso do CNJ, que, ainda que integre o Poder Judiciário, não possui função tipicamente jurisdicional, mas sim predominantemente administrativa (Oliveira, 2024).

Portanto, o Protocolo em comento traduz obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em razão da ratificação de tratados de direitos humanos e busca inserir na ordem jurídica brasileira os padrões fixados pelo SUDH e pelo SIDH por meio de diretrizes concretas para a atuação judicial, orientando os operadores do direito a incorporar a perspectiva de gênero à atuação jurisdicional. Ao interpretar a legislação nacional levando em consideração os padrões internacionais de direitos humanos, o CNJ contribui para a reconstrução da identidade constitucional brasileira mediante o entrelaçamento transconstitucional com as ordens jurídicas universal e interamericana, a fim de tratar os

problemas constitucionais relativos à discriminação contra mulheres.

5 O JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES

Estabelecidos os padrões internacionais de direitos humanos relativos ao julgamento com perspectiva de gênero, analisado o Protocolo do CNJ sobre o tema e sua relação com tais padrões, bem como definido o marco teórico a partir do qual o objeto de investigação será examinado, passa-se à etapa empírica do presente trabalho, consistente na análise dos acórdãos do STF sobre a perspectiva de gênero.

Primeiramente, na ADI 6138, julgada em 23/3/2022, o STF declarou a constitucionalidade da medida protetiva de urgência correspondente ao afastamento imediato do agressor do local de convivência com a ofendida, que pode ser excepcionalmente concedida por delegado de polícia ou policial, quando o Município não for sede de comarca. Essa possibilidade foi prevista nos incisos II, III e § 1º do art. 12-C da Lei n. 11.340/2006, incluídos pela Lei n. 13.827/2019. A decisão foi unânime e proferida nos termos do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes.

Em que pese o voto do Relator não faça referência ao conceito de perspectiva de gênero, este é brevemente mencionado nos votos da Ministra Cármen Lúcia e do Ministro Edson Fachin. A Ministra Cármen Lúcia afirma apenas ser necessário ter em conta no julgamento da ADI a perspectiva de gênero, “reconhecendo as diferenças histórico-culturais construídas em torno dos papéis socialmente atribuídos a homens e mulheres e na análise de como isso impacta na violência doméstica e familiar contra as mulheres” (STF, 2022, p. 5). Já o Ministro Edson Fachin colaciona trecho de artigo jurídico

co sobre perspectiva de gênero, o qual, por sua vez, cita o Protocolo do CNJ.

Na ADPF 779, julgada em 1/8/2023, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da tese da legítima defesa da honra, utilizada pela defesa dos acusados em casos de violência doméstica para sustentar uma exclusão de ilicitude baseada no argumento de que o homem atuou em legítima defesa para repelir ou vingar uma traição romântica, o que frequentemente conduzia à absolvição do réu, especialmente em casos julgados pelo Tribunal do Júri.

O STF firmou o entendimento de que a tese da legítima defesa da honra contraria os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero. Assim, o Tribunal assentou que são nulos os atos, provas ou julgamentos que se utilizem direta ou indiretamente da tese da legítima defesa da honra, ou de qualquer argumento que a ela induza, seja na fase pré-processual, na fase processual ou no julgamento perante o Tribunal do Júri.

O STF compreende que a tese em comento corresponde a um recurso argumentativo odioso, desumano e cruel utilizado pelas defesas dos acusados de feminicídio ou agressão contra as mulheres para imputar às vítimas a causa de suas próprias mortes ou lesões, contribuindo para a naturalização e perpetuação de uma cultura de violência contra as mulheres no Brasil. Desempenha um papel importante na fundamentação a constatação de que a ideia por trás da legítima defesa da honra, ou seja, perdoar o

autor do feminicídio ou da agressão contra a esposa ou companheira adúltera, tem raízes arcaicas no direito brasileiro e constitui uma herança da institucionalização da desigualdade entre homens e mulheres, assim como da tolerância e da naturalização da violência doméstica.

Ainda que o voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, não tenha explicitamente utilizado o conceito de perspectiva de gênero, verifica-se a incorporação de tal enfoque no acórdão como um todo, já que se interpretam a Constituição e a legislação, bem como se questionam práticas jurídicas a partir da compreensão das desigualdades estruturais entre homens e mulheres que sustentam a perpetuação da violência de gênero.

O voto do Ministro Luís Roberto Barroso estabelece uma importante conversação com o direito internacional dos direitos humanos. O Ministro traz à baila o Caso Barboza de Souza para afirmar que, para proteger os direitos das mulheres ante o fenômeno da violência de gênero, é necessário garantir julgamentos com perspectiva de gênero. Entende que, para tanto, requer-se um esforço para identificar e mitigar o impacto desproporcional de certas normas e práticas jurídicas sobre as mulheres, bem como a influência negativa dos estereótipos de gênero na interpretação e aplicação da lei.

O Ministro também menciona a Recomendação Geral n. 33 do Comitê CEDAW e cita suas recomendações aos Estados partes e seus atores (juízes, promotores de justiça e defensores) em matéria penal. Ademais, o voto traz à colação as diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, feminicídios (2016), um documento elaborado pela ONU Mulheres em colaboração com o Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

Por fim, o voto do Ministro Barroso cita o Protocolo para Julgamento com Perspectiva

de Gênero do CNJ, destacando o conceito de violência institucional, previsto no documento, que deve ser objeto de atenção e repressão pelos magistrados. Ressalta que o CNJ determina que os juízes devem se atentar, especialmente, se as perguntas e as provas estão reproduzindo estereótipos de gênero, desqualificando a palavra da vítima ou causando revitimização.

O Ministro conclui que o Estado deve promover um processo diligente, crítico e digno de investigação, sanção e reparação nos casos de violência contra mulheres. Tal dever supõe não somente a persecução penal do agressor, mas também o rompimento do ciclo de subordinação, o rechaço aos estereótipos e a proteção à vítima, utilizando o conceito de julgamento com perspectiva de gênero. Desse modo, entende a tese da legítima defesa da honra como um discurso que pretende construir a imagem de que a vítima foi merecedora do delito cometido contra si e, portanto, a tese vai de encontro à ideia de julgamento com perspectiva de gênero.

A ADPF 1.107, julgada em 23/5/2024, tinha como objetivo interpretar principalmente o art. 400-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei n. 14.245/2021, Lei Mariana Ferrer. O dispositivo estabelece que, nas audiências de instrução e julgamento, especialmente nas que apurem crimes contra a dignidade sexual, todos os sujeitos processuais presentes no ato deverão zelar pela integridade física e psicológica da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz garantir o cumprimento dessa norma. Assim, vedam-se a referência a circunstâncias ou elementos alheios aos fatos investigados no processo e a utilização de linguagem, informação ou material que atente contra a dignidade da vítima ou das testemunhas.

O STF, por unanimidade, julgou procedentes os pedidos formulados na ADPF para conferir interpretação conforme à Consti-

tuição à expressão “elementos alheios aos fatos objeto de apuração” posta no art. 400-A do Código de Processo Penal, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiência de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher, sob pena de nulidade do ato ou do julgamento. Além disso, o Tribunal conferiu interpretação conforme ao art. 59 do Código Penal (1940), para assentar ser vedado ao magistrado, na fixação da pena em crimes sexuais, valorar a vida sexual pregressa da vítima ou seu modo de vida. Por fim, assentou ser dever do magistrado atuar no sentido de impedir essa prática inconstitucional, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal.

Os principais fundamentos do acórdão residiam na necessidade de evitar a vitimização secundária, que, no caso dos delitos contra a dignidade sexual, é notoriamente recorrente, mediante o menosprezo à vítima, que é, na maioria dos casos, uma mulher, a qual, na ótica de alguns operadores de justiça, compartilha a culpa pelo delito. O Tribunal entendeu que os questionamentos sobre a vida sexual pregressa e o modo de vida da vítima vulneram os direitos à vida, à igualdade de gênero e à dignidade da pessoa humana. Ademais, assentou a possibilidade de estabelecer uma discriminação positiva para garantir tais direitos. Considerou também a necessidade de adotar medidas para evitar a subnotificação dos delitos de violência sexual.

Tanto o voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, como os votos dos Ministros Cristiano Zanin e Alexandre de Moraes citam o Protocolo do CNJ para Julgamento com Perspectiva de Gênero. O Ministro Alexandre de Moraes, principalmente, debruça-se sobre o Protocolo, concluindo que a atitude de desqualificar a vítima em razão de seu compor-

tamento pregresso, notadamente sua vida sexual, reforça concepções morais não protegidas pelo ordenamento constitucional, que não podem ser utilizadas para retirar ênfase da ausência de consentimento real e expreso.

Por fim, o acórdão do Agravo Regimental na Reclamação 70.591, julgado pela Segunda Turma do STF em 14/4/2025, com a relatoria do Ministro Dias Toffoli, trata do tema da violência contra a mulher apenas indiretamente. O ponto central da discussão jurídica envolve a responsabilidade civil de veículos de imprensa por declarações de terceiros, os entrevistados.

A controvérsia teve origem em uma ação cível fundada em uma matéria jornalística na qual a entrevistada relatava ter sido vítima de violência doméstica durante o casamento com o autor. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) condenou a empresa a excluir da matéria jornalística os trechos ofensivos ao autor relacionados à prática de ofensa e/ou abuso físico e a pagar-lhe indenização por dano moral.

O voto do Relator, seguido pela maioria da Turma, foi pelo não provimento do agravo regimental, sob o fundamento principal de que seria necessária a reanálise das provas, o que é incabível no âmbito da reclamação. O Relator não faz nenhuma menção a normas relativas à violência contra a mulher, tampouco ao julgamento com perspectiva de gênero.

Seria necessária uma análise aprofundada das decisões e petições das instâncias ordinárias para verificar se há aqui um caso de julgamento sem perspectiva de gênero, extrapolando o objeto do presente trabalho. Tendo em vista que a discussão no voto do Relator foi formal, relativa à impossibilidade de reanálise do conjunto fático-probatório, não é possível afirmar, somente pela leitura do acórdão do STF, se houve omissão da Cor-

te Suprema neste caso, deixando de julgar com perspectiva de gênero.

Houve divergência do Ministro Edson Fachin, voto no qual menciona o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ. Entre os fundamentos do voto está a necessidade de atribuir relevante valor probatório às declarações de mulheres vítimas de violência de gênero, tendo em vista o contexto estrutural de desigualdade e o fato de que, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a violência geralmente é cometida sem a presença de testemunhas. Nesse ponto, o Ministro citou o Protocolo como referência.

Portanto, o acórdão pouco elucida a respeito da aplicação e interpretação do conceito de julgamento com perspectiva de gênero utilizada pelo STF, já que não adentra o mérito do processo; no entanto, o voto divergente faz menção a uma consequência prática da aplicação da perspectiva, qual seja, a atribuição de relevância à palavra da vítima.

Verifica-se, pela análise dos quatro acórdãos acima, que a noção de julgamento com perspectiva de gênero, inicialmente relevante para as ordens jurídicas internacionais (o SUDH e o SIDH), é incorporada à ordem jurídica nacional pela jurisprudência do STF. O vasto desenvolvimento do padrão, principalmente perante o Comitê CEDAW e a Corte IDH, conforme analisado nos tópicos anteriores, foi utilizado pela Corte Suprema brasileira para a resolução de casos concretos de violência contra mulheres.

A atuação do CNJ para intermediar a articulação entre as ordens jurídicas internacionais e a ordem jurídica nacional sobre o tema do julgamento com perspectiva de gênero foi fundamental. Por meio da Recomendação CNJ n. 128/2022 e, posteriormente, da Resolução CNJ n. 492/2023, o CNJ insere na ordem jurídica nacional esse elemento normativo originariamente relevante apenas para o

direito internacional dos direitos humanos. Observa-se, assim, o desenvolvimento de elementos constitucionais em diferentes níveis, o que enriquece o diálogo transconstitucional entre as ordens envolvidas.

Todos os acórdãos que tratam da noção de perspectiva de gênero encontrados pela pesquisa jurisprudencial realizada (não somente os que dizem respeito ao tema da violência contra mulheres, mas também aqueles que abordam o conceito de perspectiva de gênero relacionado a outros temas) são posteriores à adoção do Protocolo pelo CNJ. Além disso, todos os acórdãos que tratam de violência contra mulheres e abordam o conceito de perspectiva de gênero mencionam o Protocolo em comentário.

Deduz-se, portanto, que a noção de perspectiva de gênero somente foi invocada pelo STF após o conceito ser internalizado à ordem jurídica nacional, por meio da Recomendação CNJ n. 128/2022 e da Resolução CNJ n. 492/2023. Por um lado, isso indica uma dificuldade, por parte do STF, de incorporar elementos constitucionais desenvolvidos pelas ordens jurídicas internacionais diretamente ao direito constitucional brasileiro, necessitando da intermediação normativa do CNJ, o que aponta para uma permeabilidade limitada da jurisdição constitucional ao direito internacional dos direitos humanos. Por outro lado, o CNJ contribui para a construção de pontes de transição entre as estruturas reflexivas do direito constitucional brasileiro e do direito internacional dos direitos humanos, permitindo uma interpenetração entre a ordem jurídico-constitucional interna, o SUDH e o SIDH. Assim, o órgão facilita o intercâmbio e o aprendizado entre tais ordens jurídicas.

Essa fertilização cruzada, impulsionada pela atuação do CNJ, teve como resultados o fortalecimento e a expansão da proteção jurídica aos direitos humanos das mulhe-

res¹³. Através da articulação entre ordens jurídicas, foi possível progredir em direção à incorporação da perspectiva de gênero no sistema de justiça brasileiro. Em última instância, avança-se na integração das mulheres ao direito como sistema funcional e na aplicação de medidas favoráveis a proteger da violência este grupo subintegrado, assim

como para combater a impunidade dos sobreintegrados.

A constatação acima alinha-se com a teoria do transconstitucionalismo, que considera que a promoção da inclusão, exigência normativa da sociedade mundial, encontra melhores possibilidades de desenvolvimento no transconstitucionalismo que nas ordens jurídicas isoladas (Neves, 2009).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de julgamento com perspectiva de gênero foi amplamente trabalhada pelo SUDH e pelo SIDH, transformando-a em um padrão internacional de direitos humanos, especialmente para análise de casos de violência contra as mulheres.

Na ordem jurídica brasileira, o conceito foi introduzido sobretudo pelo Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, documento que materializa obrigações internacionais assumidas pelo Brasil ao ratificar tratados de direitos humanos — especialmente a Convenção de Belém do Pará e a CEDAW — e busca trazer à prática judicial interna as discussões travadas há mais de uma década no SUDH e no SIDH. Para tanto, estabelece diretrizes práticas que orientam magistrados e demais operadores a incorporar a perspectiva de gênero em suas decisões e atividades jurisdicionais.

Dessa maneira, o CNJ facilita o entrelaçamento transconstitucional com as ordens jurídicas universal e interamericana, contribuindo para a conversação entre as três ordens a fim de tecer soluções para os problemas constitucionais relativos à violência contra mulheres e ao julgamento com perspectiva de gênero.

O exame dos resultados preliminares obtidos por meio da busca textual por acórdãos do STF que tratam do tema da perspectiva de gênero indica que o Tribunal somente passou a adotar o conceito após a Recomendação CNJ n. 128/2022, que apresentou o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Isso porque todos os acórdãos encontrados na pesquisa que realmente abordam a temática são posteriores à data de publicação da Recomendação. Esse fato revela a importância fundamental do documento para a inclusão do conceito no debate jurisprudencial nacional.

A análise qualitativa dos acórdãos que citam o conceito de perspectiva de gênero em casos relativos à violência contra mulheres mostra que o STF aborda a questão, utilizando-se do direito internacional dos direitos humanos, mas sempre citando o Protocolo do CNJ. Verifica-se, portanto, que este documento contribui para a construção de pontes de transição entre as estruturas reflexivas das ordens jurídico-constitucional brasileira, interamericana e universal, permitindo uma interpenetração entre o direito constitucional brasileiro e o direito internacional dos direitos humanos. Assim, o órgão favorece a reconstrução da identidade constitucio-

¹³ Fortalecimento e expansão da proteção jurídica, contudo, infelizmente nem sempre se traduzem em efetivo desfrute de direitos, uma vez que a violência contra as mulheres é um fenômeno complexo e multicausal. Assim, em que pese se verifique um progresso no tratamento jurídico da questão, na prática crescem os números de casos de violência de gênero, o que insta a comunidade jurídica a tornar a olhar para o problema a fim de aportar novas ferramentas capazes de impactar positivamente a vida das mulheres.

nal brasileira por meio do intercâmbio e do aprendizado com as ordens jurídicas internacionais.

A fertilização cruzada descrita permitiu progredir em direção à incorporação da perspectiva de gênero no sistema de justiça brasileiro, o que torna complexa a proteção jurídica aos direitos humanos das mulheres. Assim, avança-se na integração destas ao direito como sistema funcional e na aplicação de medidas favoráveis à proteção contra a violência desse grupo subintegrado.

Os resultados obtidos no presente trabalho estão em linha com o marco teórico do

transconstitucionalismo, na medida em que o sistema jurídico moderno, caracterizado pelo entrelaçamento de uma multiplicidade de ordens jurídicas, estatais e não estatais, requer novas perspectivas do direito constitucional, o qual se abre normativamente a outras ordens para avançar na proteção dos direitos humanos. Dessa forma, favorece-se a promoção da inclusão e consequentemente a proteção dos direitos humanos, visto que estas encontram melhores possibilidades de desenvolvimento no transconstitucionalismo que nas ordens jurídicas isoladas.

REFERÊNCIAS

BORGES, Alexandre Walmott; AYZAMA, Alex Cabello; CÂMARA, Fabiana Angélica Pinheiro. El cuadro comparativo entre constitucionalismo multinivel, transconstitucionalismo e interconstitucionalismo: un equilibrio de conceptos y bases explicativas. **Pensamiento Jurídico**, Bogotá, ed. 54, p. 37-58, jul./dic. 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8252940>. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório n. 54/01**: Caso 12.051 Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 4 de

abril de 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 29 maio 2026.

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: 29 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022**. Recomenda a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero pelo Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4377>. Acesso em: 29 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece a obrigatoriedade da adoção das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Ascencio Rosario y otros Vs. México**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de septiembre de 2025a. Serie C No. 567. Recuperado de: <https://jurisprudencia.cor-teidh.or.cr/es/vid/1098746473>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017a. Serie C N.º 333. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883975331>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Fernández Ortega y otros Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010a. Serie C No. 215. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974283>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso García Andrade y otros Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2025b. Serie C No. 563. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1090148510>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso González y otras Campo Algodonero Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C N.º 205. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2017b. Serie C No. 339. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883976320>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Leite, Peres Crispim y otros Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2025c. Serie C No. 561. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1086497927>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010b. Serie C No. 216. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974255>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C N.º

307. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883976784>. Acesso em: 29 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277. Recuperado de: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883975833>. Acesso em: 29 maio 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**, v. 1, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/26>. Acesso em: 29 maio 2026.

FACIO, Alda. Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas. **Pensamiento Iberoamericano**, v. 9, n. 2, p. 3-20, 2011.

MARINO, Thiago Fuchs; CARVALHO, Luciani Coimbra de. 40 Anos da Lei da Anistia Brasileira: análise da ADPF 153 e dos casos Guerrilha do Araguaia e Vladimir Herzog, sob a perspectiva do transconstitucionalismo e da teoria do duplo controle de direitos humanos. **Revista Direito & Paz**, v.1, n. 42, p. 309-327, 1. sem. 2020. Disponível em: https://revistas.unisal.edu.br/novarevista/index.php/direitoepaz/pt_BR/article/view/361/373. Acesso em: 29 maio 2026.

MÉXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Protocolo para juzgar con perspectiva de género**. Ciudad de México: SCJN, 2020. Disponível em: https://www.scjn.gob.mx/derechoshumanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. Nueva York, 18 de diciembre de 1979. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1981/09/19810903%2005-18%20AM/Ch_IV_8p.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**. 20 de diciembre de 1993. A/RES/48/104. Disponível em: <https://www>.

[ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women). Acesso em: 29 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendación general n. 12:** la violencia contra la mujer. 1989. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FGECH%2F5831&Lang=en. Acesso em: 29 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendación general n. 19:** la violencia contra la mujer. A/47/38, 1992. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FGECH%2F3731&Lang=en. Acesso em: 29 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendación general n. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia.** CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGC%2F33&Lang=en. Acesso em: 29 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendación general n. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19.** CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGC%2F35&Lang=en. Acesso em: 29 maio 2026.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

NEVES, Marcelo. A Força Simbólica dos Direitos Humanos. In: MOITA, E. (org.). **A força simbólica dos direitos humanos:** textos escolhidos de Marcelo Neves. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2024a. v. II. p. 1-55.

NEVES, Marcelo. Do diálogo entre as cortes supremas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao transconstitucionalismo na América Latina. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 51, n. 201, p. 193-214, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502958>. Acesso em: 29 maio 2026.

NEVES, Marcelo. Do Pluralismo Jurídico à Miscelânea Social: o problema da falta de

identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. In: MOITA, E. (org.). **A força simbólica dos direitos humanos:** textos escolhidos de Marcelo Neves. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2024b. v. II. p. 57-106.

OACNUDH; ONU MULHERES. **Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio).** ONU Mulheres; OACNUDH, [2013?]. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2014/Modelo%20de%20protocolo.pdf>. Acesso em: 29 maio 2026.

OLIVEIRA, Gisele Souza de. **Conselho Nacional de Justiça e transconstitucionalismo latino-americano:** uma atuação densificadora do sistema de proteção dos direitos humanos. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2024. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/1834>. Acesso em: 29 maio 2026.

ONU MULHERES; BRASIL. Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos; BRASIL. Ministério da Justiça. **Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios).** Brasília: ONU Mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso 12.051, **Informe nº 54/01.** Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>. Acesso em: 29 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer Convención de Belém do Pará.** Belém do Pará, 9 de junio de 1994. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. Acesso em: 29 maio 2026.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. **Cadernos Jurídicos**, n. 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/FC/F7/D5/F3/DA44A7109CE-B34A7760849A8/A%20Protecao%20Internacional%20dos%20Direitos%20Humanos%20>

[das%20Mulheres.pdf](#). Acesso em: 29 maio 2026.

RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o direito internacional e o direito constitucional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 106/107, p. 497-524, jan./dez. 2011/2012. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67955>. Acesso em: 29 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.138**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de março de 2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5696989>. Acesso em: 29 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 779**. Relator: Min. Dias Toffoli, 1º de agosto de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6081690>. Acesso em: 29 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.107**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 23 de maio de 2024. Brasília: STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6817678>. Acesso em: 29 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Reclamação n. 70.591**. Relator: Min. Dias Toffoli, 14 de abril de 2025. Brasília: STF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7001294>. Acesso em: 29 maio 2026.

Maria Eduardha Barbosa Pereira

Mestra em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Internacional de Estudios Políticos da Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Analista Processual da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE-RS).

Aceito em: 24/3/2026

Submetido em: 29/5/2026

ARTIGO

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

MEDIDAS PROTETIVAS ONLINE E ACESSO À JUSTIÇA: IMPACTOS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES

ONLINE PROTECTIVE MEASURES AND ACCESS TO JUSTICE: IMPACTS OF THE NATIONAL JUDICIAL POLICY FOR COMBATING DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE AGAINST WOMEN

*Danyelle Bitencourt Athayde Ribeiro
Miréia Luíza Araújo Lima e Silva
Thiago Allisson Cardoso de Jesus*

Resumo: O artigo analisa o Programa Medidas Protetivas de Urgência Online (MPU Online), instituído pelo Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), com fundamento na Resolução CNJ n. 254/2018, com o objetivo de examinar os avanços e desafios na ampliação do acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica. Adota-se abordagem qualitativa, por meio de análise documental e levantamento de dados empíricos extraídos de relatórios do TJMA referentes ao período de novembro de 2021 a setembro de 2023. Os resultados evidenciam que apenas 2% das medidas protetivas solicitadas no período analisado foram realizadas via MPU Online. Identificam-se, como principais entraves à efetividade do programa, a exclusão digital, a insuficiente divulgação do programa e a carência de capacitação de agentes públicos. Conclui-se que o fortalecimento da inclusão digital e a implementação de ações formativas com perspectiva de gênero são medidas necessárias para ampliar a efetividade do MPU Online.

Palavras-chave: violência doméstica; Poder Judiciário; acesso à justiça; medidas protetivas de urgência.

Abstract: The article analyzes the Online Emergency Protective Measures Program (MPU Online), established by the Court of Justice of the State of Maranhão (TJMA), based on CNJ Resolution No. 254/2018, with the objective of examining the advances and challenges in expanding access to justice for women in situations of domestic violence. A qualitative approach is adopted, through documentary analysis and the collection of empirical data extracted from TJMA reports covering the period from November 2021 to September 2023. The results show that only 2% of the protective measures requested during the analyzed period were carried out via MPU Online. The main obstacles to the program's effectiveness are identified as digital exclusion, insufficient program dissemination, and the lack of training of public agents. It is concluded that strengthening digital inclusion and implementing training initiatives with a gender perspective are necessary measures to enhance the effectiveness of MPU Online.

Keywords: domestic violence; Judiciary Power; access to justice; urgent protective measures.

1 INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher constitui uma violação grave dos direitos humanos e um problema estrutural que persiste na sociedade, exigindo respostas institucionais eficazes para o seu enfrentamento. No Brasil, a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) representou um marco na proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, ao estabelecer mecanismos de proteção às vítimas e de punição aos agressores. No entanto, a efetividade dessas medidas ainda enfrenta desafios, especialmente no que se refere ao acesso rápido e desburocratizado ao sistema de justiça.

Como principal avanço do Judiciário brasileiro nessa direção, destaca-se a Resolução n. 254/2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres e estabeleceu diretrizes para que os tribunais aprimorem suas estruturas e serviços de acolhimento e proteção.

Nesse contexto, a tecnologia surge como uma ferramenta fundamental para a ampliação do acesso à justiça. O avanço das plataformas digitais e dos sistemas eletrônicos possibilitou novas formas de atendimento, alinhando-se à chamada sexta onda de acesso à justiça, que se concentra na transformação digital como meio de reduzir barreiras geográficas e burocráticas. Contudo, a implementação dessas ferramentas deve ser analisada de forma crítica, sob o risco de que a inovação tecnológica ignore desigualdades

estruturais e aprofunde a exclusão digital de grupos vulnerabilizados.

Diante disso, este estudo tem como objetivo analisar o papel do Poder Judiciário no enfrentamento da violência contra a mulher, com foco no Programa Medidas Protetivas de Urgência Online (MPU Online), do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA). A pesquisa busca investigar se a utilização de ferramentas tecnológicas tem, efetivamente, ampliado o acesso à justiça no cenário maranhense ou se a inovação ainda encontra limites nas desigualdades regionais e socioeconômicas do estado.

Para alcançar esse objetivo, adotou-se uma abordagem qualitativa e exploratória, com a utilização de pesquisa bibliográfica e análise documental. O recorte temporal concentra-se no período de novembro de 2021 a setembro de 2023. O estudo utiliza as lentes teóricas da interseccionalidade e da sociologia do trabalho para analisar os dados empíricos obtidos, confrontando o volume de solicitações online com o dos canais tradicionais de acesso.

Entretanto, o estudo apresenta algumas limitações. A coleta de dados secundários depende da transparência das informações fornecidas pelo Poder Judiciário. Além disso, a natureza exploratória do trabalho concentra-se no estágio inicial de adesão à ferramenta, não pretendendo exaurir a análise qualitativa da percepção direta das usuárias sobre o sistema.

2 METODOLOGIA

Para a realização da presente pesquisa, no que se refere aos métodos de abordagem, adotou-se o método hipotético-dedu-

tivo, que, conforme conceituam Marconi e Lakatos (2020), inicia-se a partir da percepção de uma lacuna no conhecimento, a par-

tir da qual são formuladas hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, antecipa-se a ocorrência de fenômenos abrangidos por essas hipóteses. No caso em tela, a lacuna reside na investigação da eficácia real do acesso à justiça por meio de ferramentas digitais, em comparação com os meios tradicionais.

Quanto aos métodos de procedimento, utilizou-se o método monográfico, destinado a examinar o Programa MPU Online do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), observando os fatores que influenciaram sua implementação e analisando sua adesão em seus aspectos qualitativos e quantitativos.

Relativamente às técnicas de pesquisa, optou-se pela documentação indireta, que englobou:

a) Pesquisa bibliográfica: abrangendo livros, artigos científicos e teses sobre violência de gênero, interseccionalidade e a *sexta onda* de acesso à justiça.

b) Pesquisa documental e empírica: consistiu na coleta e análise de dados secundários extraídos de relatórios estatísticos do TJMA e do CNJ. O recorte temporal da coleta compreendeu o período de novembro de 2021 a setembro de 2023. O critério de seleção dos dados concentrou-se no volume de Medidas Protetivas de Urgência (MPU) expedidas, comparando-se a modalidade presencial (30.014 registros) com a modalidade online (628 registros). Ademais, a análise considerou a capilaridade da política pública nas 107 comarcas que compõem o Judiciário maranhense, identificando a utilização do formulário em apenas 60 dessas unidades. O universo analisado permitiu a obtenção do índice de 2% de adesão, discutido neste estudo. Os dados foram tratados por meio de categorização temática e análise comparativa simples, sem o auxílio de softwares estatísticos complexos.

3 VIOLÊNCIA DE GÊNERO: CONCEITOS, MARCOS JURÍDICOS E DESAFIOS ATUAIS

3.1 DESIGUALDADE DE GÊNERO E VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A desigualdade de gênero é uma realidade persistente nas sociedades contemporâneas, manifestando-se em diversas esferas, como o mercado de trabalho, a política e o ambiente doméstico. Esse fenômeno resulta de construções socioculturais que, historicamente, subordinaram as mulheres, limitando seu acesso a direitos e oportunidades.

Reconhecendo a urgência de reduzir essas desigualdades, entre outros problemas, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano global composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visam promover a

prosperidade, a equidade e a sustentabilidade no mundo (ONU, 2015a).

Dentre esses objetivos, o ODS 5 – “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” – tem como metas eliminar todas as formas de discriminação e violência de gênero, garantir a participação plena e igualitária das mulheres na sociedade e assegurar direitos fundamentais, como acesso à educação e a independência econômica (ONU, 2015b).

A erradicação da violência contra as mulheres constitui um eixo central desse compromisso, uma vez que a desigualdade de gênero não se limita às disparidades socioeconômicas, mas se manifesta também na

violência sistemática que vitimiza mulheres em todo o mundo.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a violência contra as mulheres como “um grande problema de saúde pública e de violação dos direitos humanos das mulheres”. Complementarmente, as Nações Unidas a conceituam como “qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais para as mulheres, inclusive ameaças de tais atos, coação ou privação arbitrária de liberdade, seja em vida pública ou privada” (OPAS, 2025).

A violência praticada contra as mulheres, por muito tempo, foi considerada um assunto privado e familiar, negligenciado pelo Estado e pela sociedade, e, gradualmente, passou a ser reconhecida como um problema de saúde pública e uma grave violação aos direitos humanos. No entanto, essa compreensão não surgiu espontaneamente, mas decorre da luta dos movimentos feministas ao longo do tempo (Lobo, 2023a).

A partir da década de 1960, o movimento feminista passou a atuar de forma articulada, internacionalmente, para dar visibilidade às diversas formas de discriminação e violência contra as mulheres. Essa mobilização foi fundamental para influenciar a construção de marcos legislativos e doutrinários no cenário global, com base nos princípios da igualdade de gênero e da dignidade humana.

3.2 MARCOS INTERNACIONAIS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

A consolidação dos direitos humanos das mulheres no cenário internacional representa um marco essencial na luta contra a violência de gênero, assegurando reconhecimento jurídico, mecanismos de monitoramento e compromissos estatais voltados à sua erradicação. Esse processo, fruto de décadas de mobilização e de avanços normati-

Além das mudanças formais na legislação, as feministas também defenderam a necessidade de políticas públicas eficazes para garantir a superação das desigualdades e a efetivação dos direitos das mulheres (Barssted, 2016).

Nas décadas seguintes, com o avanço do movimento feminista, o conceito de violência contra as mulheres foi ampliado, incorporando outras formas de opressão. Nesse contexto, a interseccionalidade, introduzida por Kimberlé Crenshaw, tornou-se fundamental para compreender a sobreposição de opressões baseadas em raça, gênero e classe (Hirata, 2014). Com o tempo, essa concepção evoluiu para incluir outros marcadores sociais, como orientação sexual e deficiência, evidenciando como essas interseções aprofundam as experiências de violência. Esse entendimento impulsionou a criação de mecanismos internacionais de proteção e a formulação de legislações nacionais voltadas à erradicação da violência de gênero.

Nesse sentido, a interseccionalidade permite compreender que as barreiras de acesso à justiça não são universais; elas se agravam quando o marcador de gênero se cruza com a pobreza e o isolamento geográfico, fatores que, como se verá adiante, refletem-se diretamente na eficácia das inovações tecnológicas judiciais.

vos, permitiu que a violência contra a mulher deixasse de ser tratada como um problema privado para ser reconhecida como uma violação sistemática dos direitos humanos.

Inicialmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) proclamou a igualdade entre homens e mulheres, mas sem abordar explicitamente a violência de gênero

(ONU, 1948). O tema ganhou maior visibilidade com a ascensão dos movimentos feministas e com a progressiva compreensão de que a violência contra a mulher não era apenas uma questão social, mas um reflexo estrutural da desigualdade de gênero.

O primeiro grande marco normativo foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979), considerada a Carta Magna dos direitos das mulheres. Embora a Convenção não trate diretamente da violência de gênero, sua abordagem ampla sobre a discriminação abriu caminho para que o Comitê CEDAW reconhecesse, por meio de recomendações gerais, a intersecção entre violência e discriminação, instando os Estados a adotarem medidas concretas de proteção (Brasil, 2002).

No contexto interamericano, a Convenção de Belém do Pará (1994) tornou-se o primeiro tratado internacional a tratar especificamente da violência contra a mulher, estabelecendo um marco normativo robusto. A Convenção impôs obrigações expressas aos Estados signatários, como a criação de mecanismos eficazes para prevenir, investigar e punir atos de violência de gênero, além da implementação de políticas públicas que garantam o direito das mulheres a uma vida livre de violência (Brasil, 1996).

Outros documentos e resoluções da ONU reforçaram esse compromisso global, como a Plataforma de Ação de Pequim (ONU, 1995) e as resoluções do Conselho de Segurança

sobre Mulheres, Paz e Segurança, que destacam o impacto da violência de gênero em contextos de conflito e a necessidade de ações estatais efetivas.

A sistematização dos direitos humanos das mulheres no plano internacional não apenas conferiu maior visibilidade à violência de gênero, mas também influenciou diretamente a criação de legislações nacionais e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à proteção das vítimas. No entanto, apesar dos avanços normativos, a efetivação desses direitos ainda enfrenta desafios significativos, como a persistência da violência, a impunidade dos agressores, a insuficiência de recursos estatais e a resistência de setores conservadores à implementação de medidas progressistas.

Diante desse cenário, a contínua mobilização da sociedade civil, o fortalecimento dos organismos internacionais de proteção e a transformação cultural constituem estratégias fundamentais para garantir que os direitos humanos das mulheres não sejam apenas formalmente reconhecidos, mas plenamente respeitados e implementados na prática.

A superação desses obstáculos exige a adoção de diretrizes com perspectiva de gênero, que orientam o Poder Judiciário a redesenhar seus fluxos de atendimento, de modo que as inovações, inclusive as digitais, não reproduzam as exclusões históricas enfrentadas pelas mulheres.

3.3 AVANÇOS NORMATIVOS NO BRASIL E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

No Brasil, esse movimento encontrou respaldo na Constituição Federal de 1988, que consolidou a igualdade de direitos entre homens e mulheres (Brasil, 1988), assegurando mecanismos para a criação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da discriminação de gênero. Nos anos seguintes,

houve um avanço institucional importante com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003, responsável por articular compromissos internacionais e formular diretrizes de equidade no país (Brasil, 2006b).

O maior marco legislativo nesse campo, contudo, foi a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), que trouxe diretrizes rigorosas para o combate à violência doméstica, estabelecendo medidas protetivas e prevendo penas mais severas para os agressores (Brasil, 2006a).

Nesse cenário de evolução, o enfrentamento da violência deixou de se limitar a ações isoladas para integrar uma estratégia estatal abrangente, por meio da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Essa política consolidou conceitos e ações articuladas de prevenção e assistência, visando a um acesso à justiça mais célere e humanizado (Brasil, 2011). Complementarmente, em 2015, a inclusão do feminicídio no Código Penal (Lei n. 13.104/2015) conferiu maior visibilidade e rigor ao tratamento do assassinato de mulheres em razão do gênero (Brasil, 2015).

A despeito do robusto arcabouço normativo vigente, a concretização desses direitos ainda enfrenta graves entraves estruturais. Observa-se que a capilaridade dos serviços especializados permanece insuficiente, marcada por uma distribuição desigual que sobrecarrega os centros urbanos e desassiste as regiões periféricas e o interior. Essa disparidade evidencia um abismo regional

que atua como fator de vulnerabilização, especialmente em áreas onde a presença institucional é limitada e a subnotificação da violência é acentuada pela precariedade dos mecanismos de proteção e acolhimento.

Essa desigualdade no acesso agrava a situação de mulheres em áreas rurais e periferias urbanas, onde a carência de delegacias especializadas e de casas-abrigo perpetua o ciclo de violência. Somam-se a isso obstáculos subjetivos e processuais, como o medo, a dependência financeira e a própria revitimização no sistema de justiça. Muitas vezes, a morosidade processual e a falta de integração entre os órgãos de segurança e o Judiciário resultam em impunidade, enquanto as vítimas são submetidas a julgamentos morais e a interrogatórios invasivos, sem o suporte adequado.

Portanto, o desafio contemporâneo reside em transformar a igualdade formal em efetiva. Para tanto, é essencial fortalecer as instituições de proteção, ampliar o investimento em serviços descentralizados e promover a capacitação de agentes públicos com perspectiva de gênero, garantindo que a tecnologia e as novas normativas alcancem, de fato, a diversidade de realidades das mulheres brasileiras.

4 INOVAÇÕES DA LEI Nº 11.340/2006: MEDIDAS PROTETIVAS E ANÁLISE ESTATÍSTICA

4.1 INOVAÇÕES LEGISLATIVAS NA LEI Nº 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA): AVANÇOS E DESAFIOS

A Lei Maria da Penha representa um marco fundamental no ordenamento jurídico brasileiro para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Ao longo dos anos, a legislação tem sido objeto de diversas atualizações, refletindo a

dinâmica social e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de proteção. Não obstante, considerando o número expressivo de alterações legislativas desde a edição da Lei n. 11.340/2006, o presente trabalho limita-se às alterações ocorridas em 2019, com

especial atenção àquelas que versam sobre medidas protetivas de urgência.

Isto posto, a Lei n. 13.894/2019 alterou os arts. 9º, 11 e 14 da Lei Maria da Penha. Em relação ao art. 9º, houve a inclusão, em seu § 2º, do inciso III, que prevê, no que diz respeito à assistência à mulher, o “encaminhamento à assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para eventual ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável perante o juízo competente”. No mesmo sentido, tem-se a nova redação do art. 11, V, que estabelece, como uma das providências a serem adotadas pela autoridade policial, o dever de informar à ofendida sobre seus direitos, em especial o acesso ao serviço de assistência judiciária para ações relacionadas à sua vida conjugal. Ainda, a Lei n. 13.894/2019 acrescentou o art. 14-A à Lei Maria da Penha, prevendo o seguinte:

Art. 14-A. 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. § 1º Exclui-se da competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a pretensão relacionada à partilha de bens. § 2º 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 (Brasil, 2019).

Avalia-se que um dos intuitos dessas alterações seja promover a integração da política de assistência jurídica gratuita com as políticas de saúde e de assistência social, evidenciando a importância de um enfrentamento transversal e sistêmico dos danos decorrentes da violência doméstica e familiar, bem como da integração do Judiciário às redes socioassistenciais (Lessa; Matos, 2020).

Outra alteração legislativa que ampliou o escopo da Lei n. 11.340/2006 e buscou integrar o sistema de proteção ao acesso a outros direitos sociais foi a Lei n. 13.882/2019, que alterou o caput do art. 9º e incluiu o inciso V no art. 23. Assim, o art. 9º determina que o atendimento deve englobar as áreas de saúde, assistência social e segurança pública, as quais devem operar de forma integrada, ou seja, coordenando suas ações e políticas. Por sua vez, o art. 23, V, inclui, entre as medidas protetivas de urgência, a matrícula dos dependentes da ofendida em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio ou a transferência para essa instituição, independentemente da existência de vaga, resguardado o sigilo dos dados.

As alterações legislativas na Lei Maria da Penha, como a Lei n. 13.882/2019, representam avanços cruciais na proteção de mulheres vítimas de violência doméstica. A ampliação do escopo da lei para integrar direitos sociais, como a matrícula escolar protegida para dependentes, fortalece a rede de apoio e segurança. Essa medida protetiva indireta aos dependentes é particularmente relevante, pois reconhece que a violência doméstica frequentemente afeta não apenas a vítima direta, mas todo o seu núcleo familiar. Ao garantir a continuidade da educação em um ambiente seguro e próximo, a lei contribui para a recuperação e o bem-estar dos dependentes, reduzindo o impacto negativo da violência em suas vidas.

A Lei n. 14.149/2021, que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, entrou em vigor em 5 de maio de 2021. Esse formulário tem como propósito identificar os fatores que sinalizam o risco de a mulher vir a ser vítima de qualquer forma de violência no contexto das relações domésticas. As informações coletadas subsidiaram a atuação dos órgãos de segurança pública, do Ministério Público, do Poder

Judiciário e dos órgãos e entidades da rede de proteção na gestão do risco identificado.

Entre os objetivos do Formulário Nacional de Avaliação está a identificação de fatores de risco relacionados à violência doméstica e familiar, razão pela qual, entre os dados coletados, há informações sobre a forma da violência, o estado de saúde do agressor e da vítima, as idades, a existência de filhos(as), cor/raça, entre outros elementos. Apesar da relevância do instrumento, pesquisas têm identificado o desvalor atribuído ao preenchimento do referido formulário e à sua importância prática para a adequação das medidas protetivas de urgência, especialmente no que se refere à desconsideração da racialidade dos sujeitos envolvidos para fins de aferição do risco de reiteração da violência (Alves Neta, 2023).

Entre as recentes alterações legislativas, uma das mais relevantes é a promovida pela Lei n. 14.450/2023, que acrescentou ao art. 19 os parágrafos a seguir:

§ 4º As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial ou da apresentação de suas alegações escritas e poderão ser indeferidas no caso de avaliação pela autoridade de inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023)

§ 5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023)

§ 6º As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023) (Brasil, 2023).

Trata-se de uma inovação que contribui para o esclarecimento de um antigo dilema sobre o tema: a natureza jurídica das medidas protetivas de urgência. Houve, por anos, divergência acerca do *status* dessas medidas, notadamente quanto à sua classificação como medida de natureza cautelar penal ou como tutela inibitória, autônoma e independente de qualquer consideração sobre a persecução penal. Nesse sentido, tradicionalmente, a 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) posicionou-se em favor da natureza cautelar das medidas, ao passo que a 6ª Turma do STJ compreendia que estas possuem natureza de tutela inibitória.

Por fim, a partir da Lei n. 14.450/2023 e da fixação do Tema Repetitivo n. 1249 do STJ, julgado em novembro de 2024, consolidou-se o entendimento de que as medidas protetivas previstas na Lei 11.340/2006 devem ser aplicadas enquanto houver risco à mulher, sem fixação de prazo certo de validade, bem como de que possuem natureza de tutela inibitória e não se vinculam à existência de instrumentos como inquérito policial ou ação penal (STJ, 2024).

A referida legislação ainda acrescentou o art. 40-A, que dispõe que “Esta Lei será aplicada a todas as situações previstas no seu art. 5º independentemente da causa ou da motivação dos atos de violência e da condição do ofensor ou da ofendida”. A nova redação positiva a noção já consolidada entre as pesquisadoras da área, de que a violência de gênero constitui um fenômeno estrutural. Logo, ao estabelecer que a Lei Maria da Penha se aplica a todas as situações do art. 5º, presume-se que a violência doméstica e familiar contra mulheres esteja sempre associada à desigualdade de gênero, tendo em vista os fatores sociais e culturais envolvidos, que invisibilizam e naturalizam a violência de gênero (Bazzo; Mariano, 2024).

Nesse contexto, a Lei n. 14.674/2023, publicada em 15 de setembro de 2023, introduziu uma nova medida protetiva (inciso VI do art. 23 da Lei Maria da Penha): o auxílio-aluguel. Essa medida permite que o juiz conceda o benefício a mulheres vítimas de violência de gênero em situação de vulnerabilidade social e econômica que não possuam moradia alternativa. O valor do auxílio será determinado com base na situação de vulnerabilidade social e econômica da beneficiária, e sua duração será temporária, não excedendo seis meses.

A legislação não define um valor fixo para o auxílio-aluguel, que passa a ser determinado caso a caso. No Maranhão, por exemplo, a Lei Estadual n. 11.350/2020 instituiu o *Aluguel Maria da Penha*, um programa de aluguel social no valor de R\$ 600,00 (seiscientos reais) para mulheres vítimas de violência doméstica que não podem retornar aos seus lares em razão do risco de violência de gênero (morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, dano moral ou patrimonial) (Maranhão, 2020).

A Lei n. 14.857/2024 introduziu uma importante mudança na Lei Maria da Penha: o nome da mulher vítima de violência doméstica ou familiar passou a ser mantido em segredo durante o processo judicial. Essa medida, prevista no artigo 17-A, objetiva proteger ainda mais a vítima. No entanto, é importante notar que o nome do agressor e outras informações do processo continuam públicos.

A Lei n. 14.887/2024 estabeleceu que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar terão prioridade no atendimento, garantindo um suporte mais célere e eficiente.

Além disso, a referida lei também alterou a Lei n. 13.239/2015, ao assegurar que essas mulheres tenham prioridade na realização de cirurgias plásticas reparadoras, quando necessário.

Por fim, a Lei n. 14.994/2024, conhecida como Pacote Antifeminicídio, representa um marco relevante no combate à violência contra a mulher. Apesar de promover diversas mudanças significativas, a lei alterou formalmente apenas o artigo 24-A da Lei Maria da Penha, que trata do crime de descumprimento de medidas protetivas. A principal alteração foi o aumento significativo da pena para esse crime, evidenciando um endurecimento na resposta estatal àqueles que desrespeitam as medidas de proteção.

Não obstante, as inovações legislativas revelam um duplo aspecto: observa-se, por um lado, a insuficiência das medidas anteriormente adotadas para o enfrentamento do quadro estrutural de violência de gênero no ambiente doméstico e familiar; por outro, o fenômeno em questão apresenta facetas complexas e transversais que demandam vigilância constante da sociedade. Dessa forma, a Lei Maria da Penha reflete um avanço no reconhecimento dos direitos das mulheres e na busca por uma resposta mais eficaz à violência de gênero. Contudo, é fundamental que a legislação seja acompanhada de políticas públicas que garantam sua efetividade. A falta de recursos, a persistência da cultura patriarcal e a revitimização institucional constituem obstáculos que precisam ser enfrentados para que a lei cumpra seu papel como instrumento de transformação social.

4.2 DADOS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL EM 2024: DESCRIÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA

Com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024 (FBSP, 2024), a violência contra as mulheres apresenta um cenário preocupante e multifacetado.

Em relação às modalidades de violência e seus respectivos números observa-se que: a) **stalking**: aumento significativo de 34,5%, com 77.083 registros; b) **violência psicológica**: aumento de 9,8%, totalizando 38.507 casos; c) **ameaças**: aumento de 16,5%, com 778.921 registros; d) **tentativa de homicídio contra mulheres**: 2.797 vítimas, com um aumento de 7,1%; e) **feminicídios**: 1.467 vítimas, com um aumento de 0,8%; f) **medidas protetivas de urgência concedidas**: crescimento de 26,7%, com 540.255 medidas concedidas. Verifica-se ainda que a Justiça concedeu 81,4% das solicitações.

Quanto ao perfil das vítimas e agressores, 63,6% das vítimas de feminicídio eram negras; 71,1% das vítimas tinham entre 18 e 44 anos; e 64,3% dos feminicídios ocorreram na residência da vítima. Ademais, 90% dos assassinos de mulheres são homens.

Esse dado ratifica a pertinência da lente interseccional proposta por Crenshaw (2002), evidenciando que a violência de gênero no Brasil possui um recorte racial predominante, o que exige que as políticas de proteção, inclusive as digitais, considerem as barreiras específicas enfrentadas por mulheres negras.

Os dados revelam um aumento generalizado em diversas formas de violência contra a mulher, que abrange desde a violência psicológica e as ameaças até formas mais graves, como a tentativa de homicídio e o feminicídio. O stalking e a divulgação de cenas de estupro, sexo e pornografia também apresentam crescimento alarmante, indicando novas formas de violência facilitadas pela tecnologia.

O perfil das vítimas de feminicídio evidencia que a violência atinge desproporcionalmente mulheres negras e jovens, bem como que a residência, local que deveria representar segurança, constitui o espaço em que ocorre a maioria dos feminicídios. A elevada proporção de assassinos de mulheres que são homens reforça a centralidade da questão de gênero nesse tipo de violência.

As medidas protetivas de urgência, apesar do aumento significativo, refletem a crescente demanda por proteção de mulheres em situação de risco. O alto índice de concessão dessas medidas pela Justiça constitui um indicativo da seriedade com que esses casos são tratados. Nesse sentido, o Diagnóstico Nacional (CNJ, 2023) aponta que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta um estoque crescente de processos relativos à Lei Maria da Penha, o que torna ferramentas de aceleração de porta de entrada, como o MPU Online, não apenas inovações desejáveis, mas verdadeiras necessidades de gestão judiciária.

A violência sexual, em suas diversas formas, também apresenta números preocupantes, com aumentos significativos em todas as modalidades. A residência configura-se como o principal local de ocorrência tanto de estupro quanto de estupro de vulnerável, o que evidencia a necessidade de políticas e ações que promovam a segurança das mulheres também no âmbito doméstico.

Observa-se, portanto, um panorama crítico da violência contra as mulheres no Brasil, com aumentos em quase todas as modalidades de violência. Os dados reforçam a necessidade de políticas públicas eficazes que abordem a prevenção, o combate e a punição da violência contra a mulher, bem como o apoio às vítimas. Ainda assim, especialmente em relação ao aumento de medidas protetivas deferidas, destaca-se a possibi-

lidade de se traçar, de forma indutiva, uma relação de causalidade com o crescimento de instrumentos e das espécies de medidas protetivas, em função das recentes alterações legislativas, o que indica a relevância dos avanços legislativos e a necessidade de evitar retrocessos.

Se, por um lado, a tecnologia potencializa o controle e o *stalking*, por outro, deve ser apropriada pelo Estado como instrumento de enfrentamento e de facilitação do acesso à justiça, o que justifica a análise do MPU Online, a ser detalhada a seguir.

5 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: TECNOLOGIA COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA

5.1 A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL E A ATUAÇÃO DA CEMULHER/TJMA

O principal avanço do Judiciário brasileiro no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres consolidou-se com a implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, por meio da Resolução CNJ n. 254/2018. A referida norma visa fortalecer a resposta institucional a essa problemática, garantindo proteção e apoio integral às mulheres. Entre suas diretrizes, destacam-se a necessidade de capacitação contínua de magistrados e servidores, o fortalecimento das redes de proteção, incluindo parcerias com órgãos de assistência social e saúde, e a criação de mecanismos destinados a monitorar a efetividade das medidas protetivas.

Os objetivos centrais dessa política consistem em estabelecer parâmetros para a atuação jurisdicional, garantir a celeridade das medidas previstas na Lei Maria da Penha e promover a integração entre os diversos órgãos do sistema de justiça. Para viabilizar tais metas, determinou-se a instituição, em caráter permanente, das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. Essas unidades detêm a responsabilidade de implementar programas, projetos e ações voltados ao

aprimoramento da estrutura judiciária no enfrentamento e na prevenção da violência de gênero.

No âmbito local, a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Maranhão (CEMULHER/TJMA) foi instituída pela Resolução n. 30, de 2 de agosto de 2011, em conformidade com a Resolução CNJ n. 128/2011. A Coordenadoria atua em todo o estado do Maranhão, oferecendo um conjunto de ferramentas estratégicas articuladas com a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

A materialização dessas diretrizes no Poder Judiciário maranhense tem como eixo central a atuação da CEMULHER/TJMA, que exerce o papel de gestora das políticas de enfrentamento à violência de gênero no estado. Nesse sentido, destaca-se o protagonismo da Coordenadoria na idealização e implementação de ferramentas estratégicas destinadas a conferir maior capilaridade à proteção judicial. Um exemplo central dessa atuação é o desenvolvimento do Programa Medidas Protetivas de Urgência Online (MPU Online), ferramenta concebida para superar barreiras físicas e burocráticas no atendi-

mento às vítimas, cuja eficácia e adesão serão analisadas a seguir.

5.2 A SEXTA ONDA DE ACESSO À JUSTIÇA E O PROGRAMA MPU ONLINE

Cumprе esclarecer que a medida se alinha à chamada sexta onda de acesso à justiça, conforme delineada no *Global Access to Justice Project*, a qual se concentra no uso de tecnologias para aprimorar o acesso à justiça. Essa onda reconhece o papel central da tecnologia como elemento transformador e disruptivo, capaz de projetar novos métodos de resolução de conflitos, mantendo uma relação estreita com a terceira onda clássica ao enfatizar a simplificação de mecanismos e a informalidade dos procedimentos.

Todavia, essa transição para o digital não pode ser compreendida de forma puramente tecnicista ou neutra. Como adverte a literatura contemporânea, especialmente aquela fundamentada nas Epistemologias do Sul de Boaventura de Sousa Santos, a inovação tecnológica no Direito corre o risco de operar um colonialismo de dados ao importar modelos que ignoram as exclusões estruturais do Sul Global (Cantarini-Guerra, 2023). Sem a incorporação de uma lente decolonial, a digitalização pode converter-se em um *apartheid digital*, no qual a ferramenta tecnológica, em vez de libertadora, torna-se uma nova barreira para aqueles que não possuem letramento digital ou infraestrutura básica. Assim, a sexta onda deve ser compreendida como um compromisso ético com a superação dos abismos que impedem que a inovação alcance as populações mais vulnerabilizadas.

Sob essa ótica crítica, no contexto da violência doméstica e familiar, o Programa Medidas Protetivas de Urgência Online (MPU Online) do TJMA, divulgado em 2021 (TJMA, 2021), surge como uma ferramenta estratégica. O programa permite que vítimas solicitem proteção de forma remota, eliminando a necessidade de comparecimento físico ime-

diato a uma delegacia ou unidade judiciária, o que constitui um avanço relevante para mulheres que enfrentam barreiras geográficas, falta de recursos para deslocamento ou medo de represálias. A plataforma busca agilizar procedimentos e diminuir a burocracia, proporcionando um acesso mais célere e discreto, essencial para a preservação da integridade física e psicológica da mulher, reforçando a natureza inibitória e preventiva da tutela jurisdicional nesses casos.

O funcionamento do requerimento foi concebido para ser simples e intuitivo: a vítima preenche um formulário eletrônico com informações sobre si, o agressor e os fatos, podendo anexar provas diretamente no sistema (Heluy, 2025). Após o envio, o pedido é direcionado ao Sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e encaminhado a uma vara especializada, na qual o magistrado dispõe do prazo de até 48 horas para decidir sobre a concessão da medida. O sistema oferece, ainda, funcionalidades importantes, como o sigilo do endereço da vítima e a possibilidade de consentimento para intimações via *WhatsApp*, adaptando o serviço às necessidades reais de segurança e agilidade (TJMA, 2022).

Embora o programa tenha sido expandido para todo o estado do Maranhão em meados de 2023, com o objetivo de garantir o acesso igualitário em todas as comarcas, o cenário inicial de adesão mostrou-se reduzido. Ainda que esse fator possa ser parcialmente explicado pelo tempo de maturação da política pública, os dados revelam um abismo que ultrapassa a mera adaptação temporal, evidenciando barreiras estruturais do *apartheid digital* mencionado. Assim, torna-se imperativo que essa expansão seja acompanhada de

uma perspectiva crítica de gênero, de modo a assegurar que o suporte digital não se converta em um novo mecanismo de exclusão

para aquelas que residem em locais remotos ou com precário letramento digital.

5.3 ANÁLISE ESTATÍSTICA E DESIGUALDADE REGIONAL NO MARANHÃO

Em outra perspectiva, em pesquisa recente (Lobo, 2023a), à luz da Recomendação n. 33 do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), realizou-se a análise dos dados de utilização do sistema desde sua implantação, em novembro de 2021, até setembro de 2023. Os resultados indicam que, embora as medidas protetivas online representem um importante avanço, sua adesão ainda é limitada e revela um cenário de profunda desigualdade digital e regional.

O TJMA recebeu 30.014 (trinta mil e quatorze) medidas protetivas distribuídas no sistema eletrônico (excluídas as solicitações online), o que significa que as medidas protetivas online representam apenas 2% dos requerimentos formulados no período. Ao confrontar esses números, observa-se o abismo entre as modalidades de acesso, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Comparativo de Medidas Protetivas no TJMA (novembro de 2021 a setembro de 2023)

Modalidade de Solicitação	Quantidade Absoluta	Percentual (%)
Canais Tradicionais (Presencial/PJe)	30.014	98%
MPU Online	628	2%
Total Geral	30.642	100%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Lobo (2023) e do TJMA.

A exploração desse índice de 2% revela que a sexta onda de acesso à justiça ainda não atingiu a capilaridade necessária no estado. A análise geográfica acentua essa exclusão: a 2ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar de São Luís absorveu, isoladamente, 392 desses procedimentos. De fato, 76% de toda a adesão ao sistema online concentrou-se na Grande Ilha de Upaon-Açu.

Esse dado é sintomático: das 107 comarcas que compõem o Judiciário maranhense, apenas 60 registraram alguma utilização do formulário online no período. Isso significa que 44% das unidades jurisdicionais do estado permaneceram totalmente à margem dessa inovação tecnológica. Essa concen-

tração evidencia que o acesso digital, na prática, ainda se configura como um privilégio geográfico e socioeconômico, reforçando as barreiras enfrentadas por mulheres residentes em comarcas do interior, onde a infraestrutura de rede e o letramento digital tendem a ser mais precários.

Nesse sentido, o Ipea (2015) destaca que a democratização do acesso à justiça no Brasil enfrenta o desafio histórico da barreira geográfica, na medida em que a ausência de sedes físicas das instituições no interior do país gera uma exclusão que nem mesmo as ferramentas itinerantes ou digitais foram capazes de suprir plenamente, sem o supor-

te de uma política robusta de interiorização (IPEA, 2015).

O estudo identificou, portanto, que a baixa adesão não decorre de eventual desnecessidade da ferramenta, mas de entraves estruturais. Para além da exclusão digital, a carência de capacitação de agentes públicos e a ausência de um design de interface orientado para dispositivos móveis operam

como filtros adicionais de exclusão. A necessidade de aprimoramentos mostra-se evidente, especialmente no que se refere à acessibilidade para mulheres com deficiência e à articulação com a local rede de serviços, a fim de que a tecnologia cumpra sua função de aproximar, e não de distanciar, a jurisdicionada do Poder Judiciário.

5.4 PERSPECTIVAS INTERSECCIONAIS E O CARÁTER INIBITÓRIO DAS MEDIDAS

Essa concentração geográfica e o baixo índice de adesão materializam as barreiras discutidas pela teoria da interseccionalidade e pela sociologia do trabalho. Segundo Kimberlé Crenshaw (2022), as opressões de gênero, raça e classe não operam de forma isolada, mas se sobrepõem; no cenário maranhense, a exclusão digital atinge de forma mais severa mulheres negras, periféricas e residentes em área rural, para as quais o *click* do formulário online é frequentemente inviabilizado pela ausência de infraestrutura básica e de conectividade.

Complementarmente, Helena Hirata (2014) destaca que a divisão sexual do trabalho impõe às mulheres uma sobrecarga de cuidados que lhes retira o tempo e o acesso a recursos. A desigualdade tecnológica, portanto, configura-se como uma face da desigualdade socioeconômica: o sistema digital, embora inovador, acaba por selecionar usuárias que já possuem letramento e meios digitais, deixando à margem aquelas cujas trajetórias são marcadas pela precariedade laboral e habitacional. Assim, a tecnologia, se desassociada de políticas de inclusão, pode atuar como um novo filtro de exclusão no acesso à justiça.

A urgência de aprimoramento do MPU Online é corroborada pela recente fixação do Tema Repetitivo n. 1249 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). A Corte consolidou o

entendimento de que as medidas protetivas de urgência possuem natureza de tutela inibitória, ostentando caráter autônomo. Isso significa que sua concessão independe da existência de inquérito policial ou de ação penal, visando, primordialmente, prevenir a reiteração da violência.

Ao definir a medida como uma garantia autônoma e preventiva de direitos fundamentais, o STJ reforça que eventuais obstáculos ao seu requerimento, inclusive o baixo alcance ou a complexidade de uma ferramenta digital, podem configurar uma deficiência na proteção estatal. Se a natureza da medida é urgente, o canal para sua solicitação deve ser o mais capilarizado e acessível possível, o que reforça a necessidade imperiosa de superação do índice de 2% em direção a um cenário que reflita a efetiva democratização do acesso à justiça para todas as mulheres maranhenses.

Nesse sentido, a adoção de diretrizes com perspectiva de gênero, conforme preconizado pela ONU Mulheres (2016), orienta que as instituições de justiça eliminem obstáculos formais e simbólicos que impeçam o acesso das mulheres aos mecanismos de proteção, garantindo que as ferramentas digitais sejam acompanhadas de um acolhimento humanizado e sensível às vulnerabilidades da vítima.

5.5 CAMINHOS PARA EFETIVIDADE: PID, JUSTIÇA DE TODOS E OUVIDORIA DA MULHER

No contexto da ampliação do acesso à justiça, destaca-se o programa Justiça de Todos, implementado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA, 2024). Por meio da instalação dos Pontos de Inclusão Digital (PID), o programa tem viabilizado a realização de consultas processuais, videoconferências em audiências e outros serviços, beneficiando moradores de áreas remotas que não possuem fórum judicial. A partir do biênio 2024-2025, a capacitação das equipes dos PID tende a possibilitar que mulheres em situação de violência doméstica solicitem Medidas Protetivas de Urgência (MPU) diretamente nesses pontos, reduzindo significativamente as barreiras geográficas e a exclusão digital identificadas nesta pesquisa.

Outra iniciativa essencial do Judiciário maranhense é a Ouvidoria da Mulher (TJMA, 2025). Por meio da escuta ativa e sigilosa, o órgão assegura que as vítimas possam relatar casos de agressão em suas diversas formas, desempenhando um papel central no acolhimento e na orientação jurídica. Ao oferecer um canal especializado, a Ouvidoria

fortalece a rede de proteção e complementa a atuação do MPU Online, contribuindo para maior celeridade e humanização no encaminhamento das demandas às autoridades competentes.

À luz dessas iniciativas, observa-se que os resultados do requerimento de MPU Online, embora ainda enfrentem os desafios estruturais discutidos, indicam uma tendência de crescimento. Dados mais recentes do TJMA apontam que, em 2023, as solicitações online corresponderam a 20% do total de 9.300 medidas protetivas emitidas no estado (TJMA, 2023). Esse aumento, quando comparado ao índice de 2% verificado no período consolidado deste estudo (2021-2023), revela o impacto positivo da maturação da tecnologia e da confiança progressiva das mulheres no serviço digital. Tais avanços reforçam que o investimento em inclusão digital, aliado à formação com perspectiva de gênero, constitui caminho fundamental para potencializar as ferramentas tecnológicas como verdadeiros instrumentos de emancipação e acesso à justiça.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher demanda a atuação coordenada de diversas instituições, sendo o Poder Judiciário um dos principais agentes na garantia de proteção às vítimas. A análise do Programa Medidas Protetivas de Urgência Online (MPU Online) do TJMA, à luz da sexta onda de acesso à justiça, demonstra que a tecnologia é uma aliada fundamental para reduzir barreiras geográficas e burocráticas. Contudo, a efetividade dessa inovação

depende da superação de desigualdades estruturais.

Os principais achados empíricos desta pesquisa revelam que, embora o MPU Online represente um avanço disruptivo, sua adesão no período analisado (2021-2023) foi de apenas 2% frente ao total de medidas protetivas solicitadas no estado. Identificou-se um *abismo digital* regional: enquanto 76% da adesão concentrou-se na Grande Ilha de Upaon-Açu, 44% das comarcas maranhenses (47 de 107) não registraram qualquer utiliza-

ção da ferramenta. Tais dados evidenciam que, na prática, o acesso digital ainda é um privilégio geográfico e socioeconômico, limitado pelo precário letramento tecnológico e pela falta de infraestrutura no interior.

No que se refere às limitações metodológicas, o estudo circunscreveu-se à análise de dados secundários e de relatórios institucionais relativos ao período inicial de implementação da política. A natureza exploratória da pesquisa não permitiu, neste momento, a realização de uma comparação qualitativa quanto ao tempo de deferimento entre a via online e a presencial, tampouco a coleta de dados primários diretamente com as usuárias do sistema, a fim de aferir sua percepção de segurança.

No que se refere às perspectivas futuras, delineiam-se como caminhos necessários: a consolidação dos Pontos de Inclusão Digital (PID), por meio do programa Justiça de Todos, como extensões físicas da ferramenta digital no interior; a reformulação da interface do formulário, a fim de assegurar plena acessibilidade em dispositivos móveis, principal meio de acesso das classes populares; e a integração sistemática com a Ouvidoria da Mulher, para viabilizar suporte humanizado no momento do preenchimento. Ademais, pretende-se, em estudos posteriores, realizar análise comparativa com o biênio 2024–2025, a fim de verificar se a expansão

da rede de apoio e o amadurecimento tecnológico contribuíram para a elevação da taxa de adesão de forma mais equitativa.

As implicações práticas deste estudo para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e para o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) residem na necessidade de que a Política Judiciária Nacional, instituída pela Resolução CNJ n. 254/2018, não se limite ao plano normativo, mas seja acompanhada de investimentos em infraestrutura digital e em letramento com perspectiva de gênero. Para que a natureza inibitória e autônoma das medidas protetivas (Tema n. 1.249/STJ) seja efetivamente garantida, mostra-se essencial que o Poder Judiciário não apenas disponibilize a ferramenta, mas também assegure os meios para que mulheres negras, em situação de vulnerabilidade socioeconômica e residentes em áreas rurais, possam acessá-la.

Em síntese, a transição para a justiça digital no enfrentamento à violência doméstica representa uma mudança de paradigma relevante. Contudo, para que a tecnologia cumpra sua função inclusiva, sua implementação deve ser orientada por uma abordagem sensível à interseccionalidade e às disparidades regionais, assegurando que a proteção aos direitos humanos das mulheres alcance, de forma efetiva, os diversos estratos da sociedade maranhense.

REFERÊNCIAS

ALVES NETA, Maria da Conceição. **Raça e classe nos processos de violência doméstica e familiar na comarca de Imperatriz**. 2023. 110 f. Dissertação (Mestrado) –Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023. Disponível em: <https://tedeabc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/4654/2/MARIADACONCEI%20c3%87%20c3%83OALVESNETA.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BARSTED, Leila Linhares. O feminismo e o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. In: SARDENBERG, C. M. B.; TAVARES, M. S. **Violência de gênero contra mulheres**: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 17-40. (Bahianas collection, v. 19). Disponível em: <https://books.scielo.org/id/q7h4k/pdf/sardenberg-9788523220167-02.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BAZZO, Mariana Seifert; MARIANO, Mariana Dias. A nova redação do art. 40-A da Lei Maria da Penha e sua aplicação para o sujeito ativo mulher. In: SBARDELOTTO, Fábio Roque; SOUSA, Pedro Ivo de; BONFIM, Tarcísio José Sousa (coord.). **Temas contemporâneos de ciências criminais**. Porto Alegre: FMP, 2024. p. 92-102. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/biblioteca/2024/Temas_contemporaneos_de_ciencias_criminais.pdf#page=93. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidente da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 01 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: Presidente da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

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: Presidente da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

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: Presidente da República, 2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de

julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília: Presidente da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Memória 2003 - 2006**: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/sobre/publicacoes/publicacoes/2006/livro-memoria-site.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. (Coleção Enfrentamento à Violência contra as Mulheres). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 14 abr. 2026.

CANTARINI-GUERRA, Paola. **Por novos imaginários sociais**: decolonização, epistemologias do sul e IA. São Paulo: USP, 2023. Disponível em: <https://understandingai.iea.usp.br/wp-content/uploads/2023/09/POR-NOVOS-IMAGINARIOS-SOCIAIS.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

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/pesquisas-judiciarias/>. Acesso em: 13 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 128, de 17 de março de 2011**. Determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/151>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 254, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>. Acesso em: 14 abr. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ-397j8fSBQQ/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança em números 2024**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/c2423188-bd9c-4845-9e66-a330ab677b56/content>. Acesso em: 13 mar. 2026.

HELUY, Samira Barros. **O uso da tecnologia no enfrentamento à violência contra as mulheres e as experiências do TJMA: medidas protetivas on line**. 2023. Brasília: [s.n], 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/uso-da-tecnologia-enfrentamento-violencia-mulheres-experiencia-tjma-painel-3-juiza-samira-heluy.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, v. 26, n. 1, p. 61-73, jan. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HV-J6vnGpLgHz/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos: justiça itinerante no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928_relatorio_democratizacao_do_acesso.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

LESSA, Leticia de Matos; MATOS, Ana Carla Harmatiuk. Alterações na Lei Maria da Penha no ano de 2019: repercussões cíveis na proteção das mulheres em situação de violência doméstica. In: VI Simpósio Gênero e Políticas Públicas, 2020. **Anais [...]**. Londrina: S.N., 2020. p. 1627-1645. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1164/1108>. Acesso em: 13 mar. 2026.

LOBO, Marcela Santana. Medidas protetivas online no Tribunal de Justiça do Maranhão: perspectivas para aprimoramento do acesso à justiça por mulheres. In: Encontro de Administração da Justiça, 2023, Brasília. **Anais do ENAJUS 2023**. Brasília: ENAJUS, 2023a. p. 1-13. Disponível em: <https://enajus.org.br/>

anais/2023/medidas-protetivas-online-no-tribunal-de-justica-do-maranhao-perspectivas-para-aprimoramento-do-acesso-a-justica-por-mulheres. Acesso em: 13 mar. 2026.

LOBO, Marcela Santana. **Medidas protetivas de urgência: enfrentamento à violência doméstica e proteção dos direitos das mulheres**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023b.

MARANHÃO (Estado). **Lei Ordinária n. 11.350, de 02 de outubro de 2020**. Institui o Programa Aluguel Maria da Penha. São Luís, MA, 02 out. 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11350-2020-maranhao-institui-o-programa-aluguel-maria-da-penha#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Aluguel,les%C3%A3o%2C%20sofrimento%20f%C3%ADsico%2C%20sexual%20ou>. Acesso em: 12 mar. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDONÇA, Marcelo Torres; NASCIMENTO, Alaide Custódia Lima. Desafios da acessibilidade à justiça na era digital: implicações e perspectivas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 11, p. 279-291, 3 dez. 2023. doi. [org/10.51891/rease.v9i11.12102](https://doi.org/10.51891/rease.v9i11.12102). Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/12102>. Acesso em: 12 mar. 2026.

ONU MULHERES. **Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios)**. Brasília: ONU Mulheres, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. **Site das Nações Unidas**, 15 set. 2015a. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 14 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Lisboa: United Nations Information Centre, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 14 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de desenvolvimento sustentável 5: igual-

dade de gênero. **Site das Nações Unidas**, 2015b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 10 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma de Ação**. In: CNDM. IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Beijing, China, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Violência contra as mulheres**. Site OPAS, 2025. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema nº 1249. Brasília, DF, 10 de dezembro de 2024. **Informativo de jurisprudência n. 836**, Brasília, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Informjuris20/article/download/13172/13279>. Acesso em: 12 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Judiciário concede mais de 9.300 medidas protetivas a mulheres em 2023**. São Luís: TJMA, 2023. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/510701/judiciario-concede-mais-de-9300-medidas-protetivas-a-mulheres-em-2023>. Acesso em: 12 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Mulheres em situação de violência doméstica podem pedir medida protetiva on-line**. São Luís: TJMA, 2022. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/507952/mulheres-em-situacao-de>

[-violencia-domestica-podem-pedir-medida-protetiva-on-line](#). Acesso em: 12 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Ouvidoria da Mulher**: um canal especializado de apoio e acolhimento. São Luís: TJMA, 2025. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/516355/ouvidoria-da-mulher-um-canal-especializado-de-apoio-e-acolhimento>. Acesso em: 14 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Pontos de Inclusão Digital somam mais de 5 mil atendimentos no Maranhão**. São Luís: TJMA, 2024. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/514708/pontos-de-inclusao-digital-somam-mais-de-5-mil-atendimentos-no-maranhao>. Acesso em: 14 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Sistema permite pedido online de medida protetiva**. São Luís: TJMA, 2021. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/505690/sistema-permite-pedido-online-de-medida-protetiva>. Acesso em: 12 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Resolução n. 30, de 2 de agosto de 2011**. Institui a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, nos termos da Resolução n. 128, de 17 de março de 2011, do Conselho Nacional de Justiça. São Luís: TJMA, 2011. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/atos/tj/geral/150878/132/o>. Acesso em: 16 mar. 2026.

Danyelle Bitencourt Athayde Ribeiro

Mestra em Direito e Afirmação de Vulneráveis (Universidade CEUMA). Analista Judiciária-Assistente Social. Ouvidora da Mulher do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) e Professora da Pós-Graduação em Direitos Humanos (UEMA).

Miréia Luiza Araújo Lima e Silva

Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Estadual do Maranhão. Especialista em Direito Público- CERS. Residente- Direito, no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

Thiago Allisson Cardoso de Jesus

Bolsista de Produtividade do CNPq/FAPEMA. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão, com estágio pós-doutoral pela Universidade de Brasília e pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Maranhão, atuando na graduação e no Mestrado em Estudos Criminológicos. Professor do Mestrado em Direito da Universidade Ceuma.

Submetido em: 31/3/2025

Aceito em: 17/4/2026

ARTIGO

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

INDEPENDÊNCIA ECONÔMICA DA MULHER COMO FERRAMENTA PARA QUEBRA DO CICLO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

WOMEN'S ECONOMIC INDEPENDENCE AS A TOOL TO BREAK THE CYCLE OF DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE

Camila Henning Salmoria
Taís de Paula Scheer

Resumo: O artigo trata da independência econômica da mulher como condição material indispensável para a ruptura do ciclo da violência doméstica e familiar no Brasil. Tem por objetivo demonstrar de que forma a autonomia financeira amplia a capacidade de denúncia, proteção e reconstrução de trajetórias interrompidas pela violência, articulando dados empíricos, marcos normativos e referenciais da teoria feminista. Adota-se metodologia qualitativa, de caráter exploratório, baseada em revisão bibliográfica e documental, aliada à análise descritiva do projeto Cartório Acolhedor, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Paraná a partir do Programa Transformação do Conselho Nacional de Justiça. Conclui-se que a promoção da autonomia econômica, integrada a políticas públicas intersetoriais e à transformação digital orientada por princípios éticos, constitui elemento central para o enfrentamento da violência de gênero, ampliando o acesso à justiça, a inclusão social e a efetividade dos direitos fundamentais das mulheres.

Palavras-chave: violência doméstica; autonomia econômica; tecnologia e gênero; acesso à justiça.

Abstract: The article addresses women's economic independence as an indispensable material condition for breaking the cycle of domestic and family violence in Brazil. Its objective is to demonstrate how financial autonomy enhances women's capacity to report violence, seek protection, and rebuild life trajectories interrupted by violence, articulating empirical data, normative frameworks, and references from feminist theory. The study adopts a qualitative and exploratory methodology, based on bibliographic and documentary review, combined with a descriptive analysis of the "Welcoming Registry Office" project, developed by the Court of Justice of Paraná within the framework of the Transformation Program of the National Council of Justice. It concludes that the promotion of economic autonomy, integrated with intersectoral public policies and digital transformation guided by ethical principles, constitutes a central element in combating gender-based violence, expanding access to justice, social inclusion, and the effectiveness of women's fundamental rights.

Keywords: domestic violence; economic autonomy; technology and gender; access to justice.

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um fenômeno estrutural e persistente, diretamente relacionado às desigualdades de gênero que marcam a sociedade brasileira contemporânea. Embora haja avanços normativos e institucionais desde a promulgação da Lei Maria da Penha, a vulnerabilidade econômica permanece como um dos principais fatores que sustentam o ciclo da violência, dificultando a denúncia, a busca por proteção e a ruptura definitiva com o agressor. A dependência financeira continua a limitar liberdades e aprofundar vulnerabilidades, afetando especialmente mulheres negras, pobres e residentes em áreas com menor acesso a serviços públicos e inclusão digital. Nesse contexto, compreender a independência econômica como ferramenta central de emancipação mostra-se como um tema relevante e urgente, tanto do ponto de vista teórico quanto prático.

Este artigo parte da hipótese de que ações de promoção da autonomia financeira, aliadas a políticas públicas intersetoriais e à transformação digital humanizada, ampliam a capacidade de proteção, acolhimento e emancipação das mulheres em situação de violência. Essa hipótese dialoga diretamente com as estatísticas apresentadas, com o ciclo da violência descrito por Lenore E. Walker e com os pressupostos de empoderamento de Nelly Stromquist, que apontam a dimen-

são econômica como elemento indispensável à superação de vínculos abusivos.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota uma abordagem dedutiva, sustentada por revisão bibliográfica e documental de caráter exploratório, com uso de referências nacionais e internacionais sobre gênero, desigualdade e políticas públicas. A análise do projeto Cartório Acolhedor incorpora ainda um recorte empírico descritivo, orientado à compreensão das soluções tecnológicas implementadas e de seus impactos no contexto institucional.

O artigo organiza-se em dois eixos centrais. O primeiro discute a importância da independência econômica para o enfrentamento da violência doméstica, articulando dados, normas e barreiras estruturais que dificultam a emancipação das mulheres, como desigualdade racial, insegurança alimentar, exclusão digital e limitações no acesso à rede de proteção. O segundo analisa a tecnologia como instrumento de justiça social, apresentando o projeto Cartório Acolhedor como exemplo de inovação digital humanizada e pautada por princípios éticos, como privacidade, governança de dados, linguagem simples, inclusão digital e dignidade humana, em diálogo com diretrizes da UNESCO e políticas do Judiciário. A conclusão reforça a necessidade de políticas públicas integradas que unam proteção, autonomia econômica e inovação responsável.

2 RELEVÂNCIA DA INDEPENDÊNCIA ECONÔMICA COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

A violência doméstica contra a mulher é resultado de desigualdades estruturais que se manifestam nas esferas econômica, racial, territorial e simbólica. A predominância

de agressões cometidas por parceiros íntimos e a centralidade do lar como cenário dessas práticas revelam sua natureza privada e relacional, fortemente sustentada pela

dependência financeira, que limita escolhas e impede a ruptura do ciclo de violência. Trata-se, portanto, de um fenômeno que ultrapassa o âmbito interpessoal e reflete a reprodução contínua de desigualdades de gênero.

Nesse contexto, a vulnerabilidade econômica aparece como elemento central para a manutenção da violência, especialmente entre mulheres negras, pobres e residentes em territórios periféricos, mais expostas à

informalidade e à precarização laboral. A independência financeira surge, assim, como condição estruturante para prevenir a violência e possibilitar a reconstrução da autonomia. Romper esse ciclo exige estratégias que ultrapassem a resposta penal, incorporando políticas públicas que promovam empoderamento econômico, proteção integral e transformação das bases materiais e simbólicas que moldam a vida das mulheres.

2.1 ESTATÍSTICA E CONTEXTO ECONÔMICO

De acordo com a pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em conjunto com o Datafolha, houve aumento em todas as formas de violência sofridas pelas brasileiras em 2024. (FBSP; Datafolha, 2025).

No ano de 2024, “37,5% das mulheres relataram terem sido vítimas de algum tipo de violência ou agressão, a maior prevalência já verificada na série histórica”; na pesquisa anterior, o índice foi de 28,9%.

Os dados da pesquisa ainda revelam a preponderância da violência doméstica e familiar contra a mulher, uma vez que a grande maioria dos autores da violência (66,8%) é composta por parceiros íntimos (40%) e ex-parceiros íntimos (26,8%), e o local de prevalência das violências é a residência (57%).

Na mesma pesquisa, constaram os seguintes dados a respeito da dependência econômica: 52,2% das vítimas tinham renda de até dois salários mínimos; 17,1% foram impedidas de trabalhar ou estudar; e 10% foram impedidas de ter dinheiro próprio.

Ainda a respeito da influência nefasta da dependência econômica na perpetuação da violência doméstica e familiar, extrai-se que 61% das mulheres afirmam que a dependência financeira impede a denúncia de agres-

sões, segundo pesquisa da DataSenado, de 2023 (Senado Federal, 2023).

A violência doméstica e familiar contra a mulher está inserida em um contexto de economia estruturada pelos ditames do capitalismo pós-industrial. Nancy Fraser explica que, no capitalismo da era industrial, a ordem de gênero estava centrada no salário familiar: “esperava-se das pessoas que se organizassem em famílias nucleares heterossexuais, de chefia masculina, que viviam principalmente dos rendimentos obtidos pelo homem no mercado de trabalho” (Fraser, 2024, p. 137). Ressalte-se que a figura “esposa-e-mãe” realizava o trabalho doméstico sem qualquer remuneração.

No capitalismo pós-industrial, dificilmente uma pessoa consegue sustentar, somente com seus rendimentos, uma família. As relações de trabalho se modificaram com a pejetização, a redução dos direitos trabalhistas, o aumento da informalidade e do empreendedorismo, bem como dos arranjos familiares com maior presença de relações homoafetivas, monoparentais e maior número de divórcios.

Fraser destaca a importância, nesse contexto econômico, de promoção do emprego das mulheres e paridade no cuidado. A respeito da empregabilidade das mulheres, é preciso compreender que: “As mulheres que

passam por necessidades e não têm outra forma de alimentarem a si próprias e a seus filhos, por exemplo, estão sujeitas à exploração – por maridos abusivos, por capatazes de fábricas e por cafetões” (Fraser, 2024, p. 138).

No regime capitalista é inegável que a falta de independência financeira aprisiona as mulheres em relacionamentos abusivos e violentos, perpetuando o ciclo perverso de violência e opressão, impedindo que as mulheres se desvencilhem desses vínculos. Por isso a autonomia econômica não apenas permite que a mulher saia do relacionamento, encorajando-a a dar esse passo definitivo,

mas também garantindo que esse movimento não implicará em desassistir materialmente a ela e seus familiares.

A violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno de natureza estrutural, complexa e multifacetada. Essa forma de violência está diretamente relacionada à histórica desigualdade de gênero e à persistente hierarquização das relações sociais entre homens e mulheres. Nesse cenário, o enfrentamento efetivo da violência exige mais do que medidas de proteção: requer ações estruturais que promovam a autonomia financeira das mulheres e a superação das desigualdades que sustentam esse sistema.

2.2 ASPECTOS NORMATIVOS E O CICLO DA VIOLÊNCIA

No âmbito da Organização das Nações Unidas, a Recomendação Geral n. 19, de 1992 (atualizada pela Recomendação Geral n. 35 de 2017), do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (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” (ONU, 2017).

O feminismo jurídico, no processo de alteração das estruturas androcêntricas de pensamento, tem tornado possível a ampliação da percepção, por parte da sociedade e dos profissionais do Direito, quanto à necessidade ética de criação de leis que garantam a igualdade substancial dos direitos das mulheres, bem como sua efetividade. E, ainda, sempre que couber, a criação de leis afirmativas temporárias que estabeleçam discriminações positivas compensatórias em relação às mulheres. É o caso da Lei Maria da Penha, sobre violência de gênero contra as mulheres, que reconhece as particularidades dessa violência, que é fruto de uma sociedade estruturalmente assimétrica quanto

ao poder de homens e mulheres (Pimentel, 2021).

A Lei Maria da Penha criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

A perspectiva de gênero foi explicitamente incorporada pela Lei Maria da Penha, que, além de trazer normas para o enfrentamento da violência doméstica, também prevê o dever estatal de promover a prevenção dessa violência, responsabilizar os agressores e reconhece, em seu art. 6º, que essa violência configura uma das formas de violação dos direitos humanos, em sintonia com as normativas internacionais sobre o tema.

Trata-se de uma virada paradigmática que não restringe suas lentes ao réu no sistema de justiça criminal, mas lança luz sobre os interesses e demandas das mulheres em situação de violência, com normas de prevenção e acolhimento.

Valoriza-se o contexto histórico do relacionamento, eventuais dependências emocionais e econômicas das mulheres e o conjunto de violências anteriores praticadas pelo

agressor e/ou vivenciadas pela mulher, para compreender o quanto a liberdade da mulher estava comprometida nesse relacionamento violento e as consequências daí advindas.

A psicóloga americana Lenore E. Walker realizou pesquisa com 120 mulheres em situação de violência doméstica em Denver, no Colorado, em 1975 (Ramos, 2025), e desenvolveu a teoria do ciclo da violência. De acordo com essa teoria, o ciclo possui três fases distintas: a) primeira fase ou fase de tensão; b) segunda fase ou fase da agressão ou explosão; c) terceira fase ou fase de calma ou lua de mel.

Na primeira fase, ocorrem alguns atos violentos de menor intensidade, e a postura da mulher é de negação da realidade e adoção de comportamento amável com o agressor para evitar novas agressões. Na segunda fase, a tensão se avoluma, as agressões se intensificam, o agressor cobra obediência da mulher e constantemente lhe dá lições.

Em seguida, na terceira fase, o agressor se mostra arrependido, buscando o perdão da mulher com gestos de carinho, o que acaba gerando um sentimento de culpa na mulher. Nessa fase, é comum que familiares e amigos se envolvam para tentar salvar o relacionamento. A mulher acaba retomando o vínculo afetivo até que a fase da tensão ressurgir e o ciclo recomeça, em uma espiral cada vez mais violenta.

Entre os elementos que dificultam o rompimento das situações de violência, destaca-se a dependência econômica em relação ao autor. A falta de oportunidades de inserção no mercado de trabalho, a perda do vínculo empregatício em razão da violência, a ausência de formação profissional adequada e de rede de apoio (creches, cuidadores) contribuem sobremaneira para a permanência dessas mulheres em contextos de vulnerabilidade. Por isso, torna-se fundamental o investimento em políticas públicas inter-

setoriais que articulem justiça, assistência social, saúde, segurança pública e trabalho, com foco na empregabilidade e na qualificação profissional das mulheres para sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

A violência familiar constitui uma das formas mais insidiosas de violência contra as mulheres. Essa 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, dentre os quais maus-tratos, 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. Essas formas de violência colocam a saúde da mulher em risco e prejudicam a sua capacidade de participar da vida familiar e pública em base de igualdade (ONU, 1992).

A dependência econômica é um fator preponderante para a manutenção de mulheres em relações abusivas e violentas, na medida em que limita a capacidade de decisão e de interrupção dessas situações, reforçando o ciclo da violência e dificultando o exercício da autonomia e da liberdade.

No âmbito nacional, a Resolução CNJ n. 497/2023 instituiu o Programa Transformação, que prevê a reserva de 5% das vagas em contratos de serviços terceirizados dos tribunais para mulheres em vulnerabilidade, com metade delas destinadas a mulheres em situação de violência doméstica e familiar (art. 2º e 3º). A Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações), por sua vez, também prevê essa possibilidade, no art. 25, § 9º, I, regulamentada pelo Decreto n. 11.430/2023.

2.3 DESAFIOS PARA O EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Nelly Stromquist explicita quatro pressupostos para o empoderamento das mulheres: a) cognitivo, relacionado à conscientização acerca da dominação masculina; b) psicológico, voltado ao desenvolvimento da autoestima, da autoconfiança e do respeito; c) econômico, com foco em atividades capazes de gerar renda e promover independência financeira; e d) político, por meio da mobilização da sociedade para a efetivação de mudanças (Stromquist, 2023).

A independência financeira constitui fator relevante para o rompimento do ciclo da violência contra a mulher, uma vez que é necessário considerar concretamente os interesses das mulheres e suas especificidades, a fim de que sejam encaminhadas aos programas existentes e devidamente capacitadas para o mercado de trabalho.

É relevante observar as ações consideradas importantes, na perspectiva das próprias mulheres, para o enfrentamento da violência doméstica, conforme apontado exclusivamente pela pesquisa *Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*, 4ª edição, publicada em 2023:

76,5% punir de forma mais severa aqueles que cometem violência doméstica;
72,4% alguém para conversar, como um psicólogo ou outro especialista em saúde mental;
69,4% oferecer suporte legal e serviços que orientem a mulher;
67,9% ampliar a divulgação de campanhas sobre conscientização e denúncia de violência doméstica para homens e mulheres;
67,2% garantir acesso a necessidades básicas para mulheres em situação de violência (FBSP; Datafolha, 2023, p. 2).

As ações mencionadas pelas mulheres na pesquisa estão em consonância com o tri-

pé que rege a Lei Maria da Penha, qual seja, prevenção, punição e proteção, com ênfase no atendimento psicológico (arts. 29 e 35, I), na assistência jurídica qualificada (arts. 27 e 28), nas campanhas de conscientização (arts. 8º, V, e 35, IV) e no atendimento das necessidades básicas das mulheres em situação de violência (art. 35, I), incluindo aquelas relacionadas à dependência econômica.

A contextualização da violência doméstica e familiar contra a mulher deve considerar fatores como raça (FBSP; Datafolha, 2023), classe social, grau de instrução, independência financeira, acesso à rede de proteção e conhecimento acerca de seus direitos, a fim de possibilitar a adequada compreensão das experiências e necessidades específicas das mulheres na sociedade brasileira, marcada por significativa diversidade.

Além das diferentes subjetividades, da pluralidade de identidades e saberes construídos por diferentes grupos de mulheres, é importante levar em conta que os recursos materiais e culturais de que dispõem para enfrentar a violência doméstica variam, a depender precisamente das suas posições sociais, dos contextos em que ocorre a violência e das respostas institucionais para o problema (Santos; Machado, 2018).

Os obstáculos estruturais que impactam negativamente a vida das mulheres no Brasil, acentuados pela pandemia, incluem insegurança alimentar, falta de saneamento básico e de água potável, exclusão digital, ausência de acesso a informações sobre direitos e vulnerabilidade social e econômica, expressa em situações como moradias em áreas de risco e falta de trabalho e renda (Santos; Machado, 2018).

A pesquisa realizada pela Rede PENSSAN (2022), no auge da pandemia da Covid-19, merece destaque por estabelecer uma cor-

relação interseccional entre segurança alimentar e raça em âmbito nacional. O estudo demonstrou que a insegurança alimentar foi mais elevada nos domicílios em que a pessoa de referência se autodeclarava preta ou parda (63,6%) e menor naqueles em que a pessoa de referência se autodeclarava branca (36,5%).

A falta de acesso à informação e aos meios digitais também pode configurar obstáculo ao acesso aos serviços do sistema de justiça e à efetivação de direitos, considerando que a ausência ou a precariedade da conexão à internet, bem como a falta de aparelho celular, atingem principalmente mulheres residentes no interior e em áreas rurais (Rede PENSSAN, 2022).

O acesso ao telefone celular e à conexão à internet mostra-se especialmente importante para favorecer a participação ativa das mulheres nos diversos aspectos da vida rural. Está amplamente demonstrado que os celulares podem constituir um instrumento de enfrentamento das desigualdades às quais as mulheres estão submetidas, uma vez que contribuem para sua participação em espaços de tomada de decisão, para os esforços organizacionais, para a ampliação de saberes e para a inclusão em processos econômicos e sociais coletivos (Rede PENSSAN, 2022).

As demandas de sobrevivência relacionadas à alimentação, ao transporte, ao trabalho e à moradia da mulher e de seus filhos assumem maior relevância por envolverem a vida concreta, e não meros arranjos normativos.

Olhar para essa perspectiva é fundamental, pois exige a observação das demandas concretas das mulheres em situação de violência que vivem em condição de vulnerabilidade social e econômica em uma sociedade profundamente desigual.

Campos aponta que a violência contra a mulher não constitui um problema individual, mas uma questão de reconhecimento social:

Além disso, mudar padrões culturais de entendimento da violência nas relações íntimas requer a compreensão da sua institucionalização cultural e mudanças legais. Assim, combinar transformações significativas de acesso aos bens e serviços públicos bem como padrões culturais de entendimento naturalizado às violências, parece ser um caminho mais seguro para garantir cidadania e reconhecimento às mulheres (Campos, 2022).

O Estado deve criar mecanismos que promovam a independência econômica das mulheres em situação de violência, oferecendo alternativas voltadas à sua autonomia por meio da qualificação profissional e da inserção no mercado de trabalho formal ou no empreendedorismo. Trata-se de uma política de superação da desigualdade de gênero, centrada na promoção de direitos e no fortalecimento da cidadania das mulheres.

Ao promover a geração de renda e a inserção produtiva, contribui-se para o fortalecimento da autonomia e para a construção de novas formas de sociabilidade, livres da violência e do controle econômico, refletindo os valores de uma sociedade mais justa, segura e igualitária. O sistema de justiça, enquanto integrante da rede de enfrentamento à violência, desempenha papel central nesse processo, não apenas na responsabilização dos agressores, mas também como agente promotor da equidade, devendo apoiar e articular políticas públicas voltadas à emancipação das mulheres em situação de violência.

A violência contra a mulher constitui um fenômeno complexo, e a dependência financeira em relação ao autor da violência é frequentemente apontada como um dos principais obstáculos à ruptura do ciclo de violência. Nesse contexto, oferecer meios para a independência econômica represen-

ta uma ação direta de proteção e prevenção,

essencial para garantir a segurança e a liberdade da mulher e de seu núcleo familiar.

3 TECNOLOGIA E DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL HUMANIZADA

A incorporação da tecnologia ao enfrentamento da violência de gênero impõe ao Poder Judiciário o desafio de equilibrar inovação e responsabilidade. A transformação digital, embora amplamente associada à eficiência e à automação, adquire, no contexto do projeto *Cartório Acolhedor*, uma dimensão ética e social mais profunda: a de promover autonomia e inclusão. Trata-se de compreender a tecnologia não como um fim em si mesma, mas como um meio de efetivação dos direitos humanos, especialmente dos direitos ao trabalho, à privacidade e à igualdade de oportunidades.

A criação do *Cartório Acolhedor* pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), em parceria com a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg-PR), constitui um exemplo paradigmático de como o desenvolvimento tecnológico pode ser integrado a políticas públicas de reparação social. A plataforma digital do projeto foi desenhada para conectar mulheres em situação de violência doméstica a oportunidades de capacitação e empregabilidade em serventias extrajudiciais, oferecendo um ambiente digital acessível, seguro e empático. Nesse processo, o uso da tecnologia ultrapassa a mera dimensão instrumental e passa a re-

presentar um ato de justiça social, no qual a inovação é guiada por valores éticos e pela centralidade da pessoa humana (UNESCO, 2021).

O percurso metodológico do projeto demonstrou que a inovação tecnológica só é legítima quando vinculada a princípios de governança responsável, privacidade desde a concepção (*privacy by design*) e linguagem simples. A ética do cuidado, que permeia o propósito institucional do programa, foi traduzida em decisões técnicas concretas, desde a minimização dos dados coletados até a reformulação textual dos formulários, para garantir acessibilidade comunicacional e digital. Assim, o *Cartório Acolhedor* reafirma que a transformação digital não está na automatização de processos, mas na humanização das tecnologias públicas.

Nesse contexto, este capítulo analisa os principais desafios e soluções tecnológicas que moldaram a concepção do projeto, estruturando-se em quatro eixos: (i) o papel da tecnologia como instrumento de justiça social; (ii) a governança e a responsabilidade no uso de dados pessoais; (iii) a importância da linguagem simples e da inclusão digital; e (iv) a ética e a dignidade como fundamentos da inovação no sistema de justiça.

3.1 TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL

A tecnologia tem se consolidado como um vetor essencial de transformação das políticas públicas e das práticas judiciais, sobretudo quando orientada por princípios éticos e finalidades sociais. A experiência do projeto *Cartório Acolhedor* ilustra esse potencial ao utilizar soluções tecnológicas

para articular o sistema de justiça e as entidades de classe em torno de um objetivo comum: a reintegração produtiva e a autonomia de mulheres em situação de violência doméstica e familiar (UNESCO, 2021).

A transformação digital no Poder Judiciário brasileiro tem avançado de forma expres-

siva, impulsionada por programas nacionais de inovação e pelo fortalecimento de políticas de governança tecnológica, como a Resolução CNJ n. 332/2020 (CNJ, 2020) e, mais recentemente, a Resolução CNJ n. 615/2025 (CNJ, 2025), que institui a avaliação de impacto algorítmico. No entanto, iniciativas como o Cartório Acolhedor evidenciam que a inovação não reside apenas na digitalização de serviços, mas em sua capacidade de gerar impacto social e corrigir desigualdades estruturais. Trata-se de uma perspectiva que se aproxima da ética pública digital, na qual a tecnologia é concebida como meio de promoção de direitos e de reparação de vulnerabilidades (UNESCO, 2021).

Ao desenvolver a plataforma do projeto, o TJPR e a ANOREG-PR buscaram criar um ambiente tecnológico que expressasse, em sua própria arquitetura, valores de empatia e acolhimento. Diferentemente das soluções tecnológicas voltadas exclusivamente à produtividade, o sistema foi desenhado para garantir acessibilidade comunicacional, segurança de dados e autonomia informacional das usuárias. A tecnologia, nesse sentido, atua como uma ponte entre a proteção judicial e a reintegração socioeconômica, oferecendo não apenas uma interface funcional,

mas também um espaço simbólico de reconhecimento e pertencimento.

Essa dimensão humanizadora da tecnologia encontra fundamento nos debates internacionais sobre ética digital. A Recomendação sobre a ética da inteligência artificial, aprovada pela UNESCO, afirma que o desenvolvimento tecnológico deve estar orientado à proteção da dignidade humana, à promoção da diversidade e à inclusão social (UNESCO, 2021). O projeto Cartório Acolhedor incorpora esses princípios ao aplicar a tecnologia como mediadora de direitos, substituindo a lógica de vigilância e controle por uma lógica de cuidado e confiança.

A experiência paranaense reforça o entendimento de que a tecnologia pública deve operar dentro de uma concepção ampliada de justiça, capaz de reconhecer que a exclusão digital também constitui uma forma de exclusão social. A ausência de acesso à internet, de letramento digital e de ferramentas tecnológicas constitui obstáculo à efetividade de direitos fundamentais, como o acesso à justiça, ao trabalho e à informação (Rede PENSSAN, 2022). Nesse contexto, a plataforma Cartório Acolhedor representa não apenas um avanço técnico, mas também um marco ético na forma de conceber o papel do Estado na era digital.

3.2 PRIVACIDADE, GOVERNANÇA E RESPONSABILIDADE NO USO DE DADOS

A proteção de dados pessoais constitui um dos pilares da transformação digital responsável e representa um requisito indispensável para a construção de políticas públicas baseadas em confiança. No âmbito do Cartório Acolhedor, o respeito à privacidade das mulheres em situação de violência doméstica e familiar não é um aspecto secundário do projeto, mas o próprio fundamento de sua legitimidade jurídica e social. Ao tratar informações sensíveis relativas à identidade, à formação profissional e às condições so-

cioeconômicas das participantes, o sistema precisou ser concebido segundo o princípio da privacidade desde a concepção, também conhecido como *privacy by design* (UNESCO, 2021).

O desenvolvimento da plataforma foi orientado pelos princípios estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Brasil, 2018), especialmente os da finalidade, adequação, necessidade e segurança. Essa conformidade normativa traduziu-se em decisões técnicas concretas:

limitação dos campos de coleta apenas às informações indispensáveis, transparência na explicitação da finalidade de cada dado e delimitação das bases legais que autorizam o tratamento. Para a coleta e a utilização das informações voltadas ao encaminhamento profissional das candidatas, a base legal predominante é o cumprimento de política pública, nos termos do art. 7º, inciso III, da LGPD. Já para o compartilhamento de dados com entidades parceiras e para a divulgação de vagas específicas, aplica-se a base do consentimento informado, prevista no art. 7º, inciso I, garantindo proporcionalidade e autonomia decisória das usuárias.

A arquitetura da plataforma adota um modelo de governança de dados sustentado em três dimensões complementares: segurança jurídica, responsabilidade técnica e ética institucional. A segurança jurídica assegura o respeito às normas legais e à transparência do tratamento. A responsabilidade técnica traduz-se na adoção de mecanismos de rastreabilidade e controle sobre o ciclo de vida dos dados, permitindo identificar acessos, alterações e eliminações. Já a ética institucional implica o compromisso das entidades envolvidas — TJPR, ANOREG-PR e a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação

de Violência Doméstica e Familiar (CEVID) — com a proteção integral das informações e com o dever de não revitimização das mulheres cadastradas (TJPR, 2025).

Essa estrutura reflete o entendimento de que a tecnologia pública deve operar dentro de um modelo de governança orientado à confiança e à responsabilidade. Conforme destaca a Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial da UNESCO, os sistemas digitais devem garantir que o tratamento de dados respeite os direitos humanos e assegure justiça, equidade e prestação de contas (UNESCO, 2021). A aplicação desse princípio no Cartório Acolhedor demonstra que a gestão ética dos dados é condição para a efetividade das políticas de enfrentamento à violência de gênero.

Além da proteção jurídica, a dimensão simbólica da privacidade assume relevância particular. Para mulheres que vivenciaram experiências de controle, exposição e violência, a segurança de suas informações pessoais é um elemento essencial de reconstrução da confiança institucional. Assim, o cuidado com os dados não é apenas uma obrigação legal, mas um gesto de reparação ética que reconhece a vulnerabilidade e reafirma a dignidade das usuárias (Fraser, 2024).

3.3 LINGUAGEM SIMPLES E INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A comunicação institucional é um componente decisivo para a efetividade das políticas públicas, sobretudo quando se dirige a grupos em situação de vulnerabilidade social e digital. No caso do Cartório Acolhedor, o desenho da interface e a estrutura textual do formulário foram concebidos com base nas diretrizes do Pacto Nacional pela Linguagem Simples e Acessível, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça em 2023, que estabelece a obrigação de empregar uma linguagem clara, inclusiva e orientada ao cidadão (CNJ, 2023). Essa escolha metodológica traduz a

compreensão de que a linguagem também constitui uma forma de poder, e de que a simplificação textual é instrumento de democratização do acesso à justiça.

O diagnóstico inicial do projeto revelou que a linguagem técnica e o excesso de formalidade jurídica funcionavam como barreiras de acesso. Muitos termos, ainda que comuns no vocabulário institucional, apresentavam-se distantes da realidade das usuárias, majoritariamente mulheres com baixo letramento digital e, em alguns casos, com escolaridade básica. A reformulação do

formulário, portanto, implicou não apenas uma revisão semântica, mas também uma transformação epistemológica: substituir o discurso burocrático por uma linguagem de acolhimento e empatia. Essa mudança de paradigma aproxima-se do que Haapio, Toivonen e Ketola (2024) denominam de *design jurídico comunicativo*, no qual a clareza e a compreensão substituem o tecnicismo como valores de eficácia normativa e social.

A adoção da linguagem simples no Cartório Acolhedor está diretamente ligada à noção de usabilidade empática, conceito que orientou toda a concepção da plataforma. As instruções de preenchimento foram reescritas para priorizar frases curtas, vocabulário cotidiano e explicações contextuais, sempre acompanhadas de ícones e exemplos visuais. Essa estratégia busca garantir que a mulher compreenda integralmente o conteúdo e o propósito de cada campo, reforçando o princípio do consentimento informado previsto na LGPD. O compromisso ético com a transparência textual constitui, assim, parte integrante da governança da informação.

Além da simplificação linguística, o projeto enfrentou o desafio da inclusão digital, reconhecendo que o acesso às tecnologias é profundamente desigual no território brasileiro. Estudos indicam que as desigualdades digitais se sobrepõem a recortes de gênero, raça e classe, de modo que mulheres negras, periféricas e residentes em áreas rurais são as mais afetadas pela falta de conectividade e de equipamentos adequados (IICA, 2020). A exclusão digital, nesses casos, não é apenas um problema técnico, mas também uma forma contemporânea de exclusão social e de negação de direitos.

3.4 ÉTICA, DIGNIDADE E HUMANIZAÇÃO DA INOVAÇÃO

A incorporação de tecnologias às políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero exige que a inovação seja conce-

Para mitigar esse cenário, o Cartório Acolhedor foi desenvolvido em ambiente responsivo, compatível com dispositivos móveis e de fácil navegação, reduzindo a dependência de infraestrutura tecnológica complexa. Além disso, os textos da interface foram acompanhados de mensagens que reafirmam segurança e acolhimento, como a expressão “Fique tranquila, seus dados são confidenciais e protegidos conosco”, que substitui o tom burocrático pelo humano. Essa escolha, embora simples, tem impacto significativo sobre a percepção de confiabilidade e acessibilidade do sistema.

A aplicação de princípios de linguagem simples e inclusão digital reflete, portanto, um compromisso político e ético com a equidade. Para Fraser (2024), a justiça social exige não apenas redistribuição material, mas também reconhecimento simbólico e representativo. No contexto digital, esse reconhecimento se manifesta na forma como o Estado se comunica e garante que todos possam compreender e interagir com seus serviços em condições de igualdade. O Cartório Acolhedor transforma essa teoria em prática ao adotar a linguagem como instrumento de empoderamento e a tecnologia como meio de superação de barreiras históricas de acesso à informação.

Ao unir comunicação acessível e tecnologia inclusiva, o projeto reafirma que o acesso à justiça depende, antes de tudo, do acesso à palavra. Quando o Estado se comunica de modo compreensível e empático, restabelece laços de confiança e amplia a efetividade das políticas públicas.

bida dentro de uma estrutura ética orientada à dignidade humana. O *Cartório Acolhedor* reafirma que o desenvolvimento tecnológico,

quando fundamentado em valores de justiça e solidariedade, pode ser um instrumento de emancipação e reconstrução social. Nessa perspectiva, a tecnologia não substitui a dimensão humana da política pública; ao contrário, amplia sua capacidade de cuidado e reparação.

A Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial, aprovada pela UNESCO em 2021, estabelece que o avanço tecnológico deve servir ao bem-estar humano e à promoção da igualdade, evitando a reprodução de assimetrias sociais e discriminações estruturais (UNESCO, 2021). Inspirado por esse princípio, o projeto adota uma ética digital fundada em dois eixos complementares: a ética da proteção e a ética da inclusão. A ética da proteção expressa o dever institucional de garantir que o uso da tecnologia não exponha as mulheres a novos riscos, mediante a adoção de práticas de anonimização, controle de acesso e consentimento informado. Já a ética da inclusão reflete o compromisso de assegurar que todas as usuárias possam participar do sistema em condições de igualdade, superando barreiras técnicas, cognitivas ou socioeconômicas (TJPR, 2025).

Essas duas dimensões éticas se articulam na construção do que se pode chamar de justiça digital humanizada, na qual a tecnologia é orientada à restauração da confiança institucional e à promoção da autonomia das pessoas. O *Cartório Acolhedor* demonstra que o emprego ético da tecnologia pode ressignificar o papel do Poder Judiciário, transformando-o em agente ativo de proteção e reconstrução de trajetórias interrompidas pela violência. Essa atuação ética distancia-se do modelo tecnocrático de inovação e aproxima-se de uma concepção humanista de governança digital, centrada na proteção de direitos e na valorização da experiência vivida pelas mulheres atendidas.

A ética aplicada à inovação digital, portanto, não se resume ao cumprimento de normas técnicas, mas envolve a construção de uma cultura institucional baseada no respeito, na empatia e na transparência. Como lembra Fraser (2024), a justiça social requer, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento. No plano tecnológico, isso significa desenvolver soluções que não apenas otimizem processos, mas também reconheçam a singularidade dos sujeitos, suas vulnerabilidades e seus contextos de vida. A inovação, nesse sentido, é legítima quando se orienta para reparar desigualdades e criar condições reais de autonomia.

Ao transformar o dado em cuidado e o cuidado em política pública, o *Cartório Acolhedor* redefine o significado da inovação na administração da justiça. O uso ético e seguro da tecnologia deixa de se limitar a um requisito formal de conformidade e passa a constituir expressão concreta de respeito à dignidade humana e aos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à proteção de dados pessoais e à salvaguarda de informações sensíveis.

O ambiente digital é concebido como espaço de confiança, no qual a segurança da informação e a governança responsável dos dados operam como instrumentos de aproximação entre o Estado e o cidadão, fortalecendo a legitimidade institucional e promovendo a igualdade substantiva. A experiência evidencia que o desafio contemporâneo da transformação digital no setor público não reside na sofisticação tecnológica em si, mas na capacidade de desenvolver soluções socialmente justas, juridicamente seguras e ciberneticamente protegidas.

O *Cartório Acolhedor* simboliza esse paradigma ao integrar inovação, proteção de dados e compromisso com os direitos humanos, consolidando a tecnologia como mediadora entre o direito e a dignidade. Ao fazê-lo, reafirma o papel do Poder Judiciário como

agente de proteção e inclusão, comprometido com uma justiça que, além de decidir, assegura ambientes digitais seguros, acolhe

vulnerabilidades e promove a reparação de desigualdades estruturais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência doméstica e familiar contra a mulher permanece ancorada em desigualdades estruturais que atravessam dimensões econômicas, raciais, territoriais e digitais da sociedade brasileira. Partiu-se do objetivo de compreender de que modo a independência econômica atua como elemento decisivo para a ruptura desse ciclo, articulando dados estatísticos recentes, marcos normativos e contribuições da literatura feminista contemporânea. Os resultados demonstram que a autonomia financeira não é um componente acessório das políticas de enfrentamento, mas condição material indispensável para ampliar a capacidade de decisão, assegurar direitos e interromper vínculos abusivos sustentados por dependência e controle.

Do ponto de vista teórico, confirmou-se que a autonomia econômica deve ocupar posição central nas análises sobre violência de gênero, funcionando como eixo de integração entre referenciais feministas, dados empíricos e diretrizes jurídicas. No âmbito das políticas públicas, reforça-se a relevância de iniciativas como o Programa Transformação, as reservas de vagas em contratos públicos e projetos digitais humanizados, capazes de promover proteção integral, empregabilidade e reconstrução de trajetórias interrompidas pela violência. Institucionalmente, evidencia-se que o sistema de justiça, em diálogo com a assistência social, a saúde, a segurança pública e o trabalho, desempenha papel fundamental na articulação de políticas que unam acolhimento, inclusão produtiva e inovação ética.

Nessa perspectiva, o projeto Cartório Acolhedor demonstra a capacidade do Poder Ju-

diciário de ir além da prestação jurisdicional tradicional. Ao integrar tecnologia, governança de dados, linguagem simples e inclusão digital, o projeto afirma que a pacificação social não se reduz à punição do agressor, mas exige a criação de condições para que as mulheres recuperem autonomia, reconstituam vínculos e acessem oportunidades de trabalho digno. Sua plataforma digital, estruturada segundo princípios de privacidade, ética do cuidado e usabilidade empática, transforma o dado em cuidado institucional e consolida uma política pública de proteção integral que articula acolhimento, formação e inserção produtiva. Demonstra, ainda, que autonomia econômica e inovação responsável são dimensões complementares para o enfrentamento da violência de gênero.

Sob essa perspectiva, o Cartório Acolhedor configura-se como instrumento de pacificação social ao contribuir diretamente para o fim do ciclo de violência, fortalecendo a liberdade de escolha e garantindo o pleno exercício da cidadania das mulheres. Ao conjugar tecnologia e justiça social, o projeto evidencia que a superação da violência requer respostas intersetoriais e sustentáveis, capazes de enfrentar as raízes econômicas, simbólicas e digitais da desigualdade de gênero. Dessa forma, o Judiciário deixa de operar apenas como instância julgadora e afirma-se como agente de transformação social, comprometido com a construção de novas sociabilidades livres de controle, dependência e violência, em consonância com os parâmetros de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. **Decreto n. 11.430, de 8 de março de 2023.** Regulamenta o art. 25, § 9º, da Lei n. 14.133/2021. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2023/decreto/D11430.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Violência contra a mulher e as práticas institucionais.** Brasília: Ministério da Justiça, 2015. (Série Pensando o Direito, 52). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9998/1/MJ_ViolContraMulher_52.pdf. Acesso em: 21 maio 2026.

CAMPOS, Carmen Hein de. Teoria feminista do direito e violência íntima contra mulheres. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 33-42, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerjonline/edicoes/revista57/revista57_33.pdf. Acesso em: 21 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pacto nacional do judiciário pela linguagem simples e acessível.** Brasília, DF: CNJ, 2023.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/>. Acesso em: 21 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 21 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 497, de 29 de março de 2023.** Institui o Programa Transformação. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5048>. Acesso em: 21 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 615, de 30 de janeiro de 2025.** Institui a Avaliação de Impacto Algorítmico (AIA) no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001>. Acesso em: 21 maio 2026.

ESCOLA DE MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia. **Mulheres, pandemia e violência:** o impacto da pandemia de SARS-CoV-2 no acesso à justiça e na política judiciária de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Rio de Janeiro: EMERJ, 2022. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/nucleos-de-pesquisa/NUPEGRE/>. Acesso em: 21 maio 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **Visível e invisível:** a vitimização de mulheres no Brasil. 4. ed. São Paulo: FBSP; Datafolha, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-infografico.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **Visível e invisível:** a vitimização de mulheres no Brasil. 5. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

FRASER, Nancy. **Destinos do feminismo:** do capitalismo administrado pelo Estado à crise neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2024.

HAAPIO, Helena; TOIVONEN, Nina; KETOLA, Anne. From gibberish to clarity: combining plain language and legal design for better communication and greater impact. **Clarity Journal**, n. 89, p. 6-10, 2024.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA et al. **Desigualdade digital de gênero na América Latina e Caribe**. Costa Rica: IICA, 2020. Disponível em: https://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2020/10/BDG_PORTUGUES_v3.pdf. Acesso em: 21 maio 2026.

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>. Acesso em: 21 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. **Recomendação Geral n. 35**: violência de gênero contra mulheres (atualização da Recomendação nº 19). 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/>. Acesso em: 21 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence**. Paris: UNESCO, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 21 maio 2026.

PIMENTEL, Silvia; BIANCHINI, Alice. **Feminismo(s)**. São Paulo: Matrioska, 2021.

RAMOS, Ana Luisa Schmidt. **Violência psicológica contra a mulher**: dano emocional e aspectos criminais. 3. ed. Florianópolis: Emais, 2022.

REDE PENSSAN. **II Vigisan**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

SANTOS, Cecília MacDowell; MACHADO, Isadora Vier. Punir, restaurar ou transformar? Por uma justiça emancipatória em casos de violência doméstica. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 146, p. 241-271, 2018.

SENADO FEDERAL. DataSenado. **Pesquisa nacional de violência contra a mulher**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado>. Acesso em: 21 maio 2026.

SILVA, Salete Maria da. Constitucionalização dos direitos das mulheres no Brasil: um desafio à incorporação da perspectiva de gênero no Direito. **Interfaces Científicas – Direito**, Aracaju, v. 1, n. 1, p. 59-69, 2012. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/178/76>. Acesso em: 21 maio 2026.

STROMQUIST, N. Género y Cambio Social en la Universidad Globalizada: Hacia una Reacción Colectiva. **Revista Española de Educación Comparada**, n. 43, p. 196-220, 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Projeto Cartório Acolhedor destinará vagas de emprego para mulheres em situação de violência doméstica**. Curitiba: TJPR, 2025. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/id/110578251. Acesso em: 21 maio 2026.

Camila Henning Salmoria

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Mestra em Direito pela ENFAM. Especialista em Direito Digital e graduada em Inteligência Artificial pela Universidade Positivo.

Taís de Paula Scheer

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Vice-Coordenadora da CEVID/TJPR (gestão 2025/2026). Mestra em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

Submetido em: 21/3/2026

Aceito em: 22/5/2026

BREVES REFLEXÕES SOBRE A CRIMINALIDADE ORGANIZADA AMBIENTAL

BRIEF REFLECTIONS ON ENVIRONMENTAL ORGANIZED CRIME

Glaucio Roberto Brittes de Araújo

Resumo: O artigo trata da expansão da criminalidade organizada para novos setores socioeconômicos e territórios, com especial atenção às atividades ilícitas que afetam o meio ambiente e envolvem interesses de alcance nacional e transnacional. Analisa as características que distinguem as organizações criminosas de outras formas de associação ilícita, destacando sua dimensão empresarial, sua capacidade de gerar intimidação por meio da violência e de cooptar agentes estatais, ampliando o espectro de bens jurídicos suscetíveis de lesão. Adota-se metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica da literatura nacional e estrangeira sobre criminalidade organizada, criminalidade ambiental e transnacionalidade, complementada pela análise de documentos e instrumentos de cooperação internacional voltados ao enfrentamento desses fenômenos. Examina-se, ainda, a relação entre a criminalidade organizada e a exploração ilícita de recursos naturais, evidenciando como a estrutura organizacional dessas associações favorece a intensificação de práticas ambientalmente danosas. Conclui-se que a complexidade e a transnacionalidade da criminalidade organizada ambiental demandam a reformulação das estratégias estatais de prevenção, repressão e cooperação institucional, bem como o fortalecimento de mecanismos de cooperação internacional, de modo a assegurar resposta mais eficaz à proteção dos bens jurídicos ambientais.

Palavras-chave: crime organizado; transnacionalidade; recursos naturais.

Abstract: The article addresses the expansion of organized crime into new socioeconomic sectors and territories, with particular attention to illicit activities that affect the environment and involve interests of both national and transnational scope. It analyzes the characteristics that distinguish criminal organizations from other forms of illicit association, highlighting their corporate dimension, their capacity to generate intimidation through violence, and their ability to co-opt state agents, thereby expanding the range of legal interests susceptible to harm. The study also examines the relationship between organized crime and the illicit exploitation of natural resources, demonstrating how the organizational structure of these groups contributes to the intensification of environmentally harmful practices. It concludes that the complexity and transnational nature of environmental organized crime require the reformulation of state strategies for prevention, repression, and institutional cooperation in order to ensure a more effective response to the protection of environmental legal interests.

Keywords: organized crime; transnationality; natural resource.

1 INTRODUÇÃO

O estudo constante do crime organizado, acompanhando suas diferentes vertentes e dinâmicas singulares, interessa a várias políticas públicas, inclusive às políticas judiciárias, pois o fenômeno afeta interesses diversos, como a paz social, em um primeiro plano, bem jurídico essencialmente tutelado pela incriminação das condutas que contribuem para a existência e a atividade das organizações criminosas, contemplando, ainda nessa senda, a segurança e a ordem pública.

No entanto, em um segundo nível, também diz respeito à lesão ou ao risco de lesão de outros valores protegidos, como a concorrência econômica e o trabalho formal, diante das vantagens usufruídas por esses grupos nos mercados paralelos e ilícitos, sem os mesmos encargos, o mesmo cumprimento de deveres e as mesmas dificuldades de crédito recorrentes para a iniciativa privada estabelecida nos limites da lei.

Do mesmo modo, a probidade administrativa e a saúde pública são comprometidas pelas estratégias de várias organizações voltadas para a corrupção e o tráfico de drogas, em escala e potencialidade danosa muito maiores do que as observadas na criminalidade individual na atuação de pequenos grupos. E, nessa sequência de interesses valiosos da sociedade violados, desponta, cada vez mais nítido, o meio ambiente sustentável, em razão da expansão dessas organizações sobre recursos naturais protegidos e os correspondentes âmbitos socioeconômicos, assaz rentáveis, despertando preocupação também na comunidade internacional, em virtude do alcance transnacional dos danos causados.

Melo (1990, p. 8-9) explica que a locução coletiva *crime organizado* está relacionada a crimes praticados em determinado contexto,

como um agrupamento de infrações penais, com característica que contrastam com o que é esparso, comum e ordinário. Ainda pode designar o agrupamento de organizações criminosas que formam uma economia paralela e subterrânea. Por fim, denota a especialidade dos crimes cometidos por organizações, justamente em razão dessa condição.

O autor lembra o conceito amplo de organização criminosa, preconizado por Schelling (1984), como uma associação durável, semelhante a uma empresa, que goza de acesso a processos sociais aos quais infratores isolados não têm acesso, em contraste com o conceito restritivo, voltado para o controle de negócios pela força e com tendência ao monopólio.

Segundo lição de Werner (2009, p. 87), para a compreensão do crime organizado transnacional, Williams e Godson partem da relação entre meio social e atividades ilícitas sob três perspectivas: a política, como resultado de um Estado ausente ou com baixa representatividade; a econômica, como controle sobre o mercado; e a social, como base cultural favorável à formação de vínculos e redes.

O autor lembra que Ziegler, por sua vez, identifica três formas de organização: a capitalista, caracterizada pela maximização de lucros e pelo controle vertical; a militar, baseada no comando violento; e a étnica, fundada em relações de parentesco. Da mesma forma, Giraldo e Trinkunas identificam, para fins de classificação teórica, três elementos: hierarquia, redes e mercado.

Werner (2009), então, vislumbra pontos comuns entre as mencionadas dimensões capitalista, econômica e de mercado; entre as dimensões política, militar e hierárquica; e entre as dimensões étnica e de redes. Ponde-

ra que a categoria *crime organizado transnacional* não é determinante para a definição da potencialidade lesiva para a sociedade, enfatizando como características fundamentais a associação supranacional e a finalidade de obtenção de ganho ilícito. Nesse contexto, considera-se que a criminalidade ambiental organizada satisfaz ambos os requisitos teóricos.

O autor aduz que o escritório da Organização das Nações Unidas (ONU), outrossim, já classificou as organizações criminosas em estruturas de hierarquia padrão, regional, de núcleo e de grupo central, de um lado. De outro, classificou-as em estruturas de rede, subdivididas em cadeia, nas quais as decisões passam de um ator para outro; em estrela, nas quais convergem para um nó central, embora sem hierarquia formal; e em canais em rede, nos quais cada participante pode se comunicar com todos os demais. Aponta, ainda, a tendência de transição do modelo hierárquico, típico das máfias, para o modelo em rede.

Observa-se que o poder vertical, assentado em uma base territorial e sustentado por visibilidade, intimidação ou influência — fatores relevantes para a impunidade diante das ações do Estado —, cede espaço à cooperação entre atores criminosos e a fenômenos como globalização, clandestinidade, especialização e relações com agentes do mercado formal.

Werner (2009, p. 143-154) assevera que, no lugar da abrangência empresarial das grandes organizações, surge um número expressivo de pequenos empreendedores que identificam as demandas e ofertas ilícitas, interagindo por meio de redes fluídas e difusas, o que dificulta sua persecução, como se verifica no terrorismo e nos tráficos de seres humanos, em contraposição ao tráfico de entorpecentes.

O autor entende que a guerra norte-americana contra as drogas fez surgir vários gru-

pos menores organizados em rede e que, na Colômbia e no Peru, o envolvimento da guerrilha no tráfico constitui exemplo de interação entre crime organizado e terrorismo. Invoca, ainda, a lição de Adriano Moreira no sentido de que, para essa espécie de poder, vigora o princípio da efetividade, pois a organização se impõe como interlocutor político sem território, sem população e sem legalidade objetiva, ao contrário do Estado.

A reação estatal não pode desconsiderar esse cenário, em prol da segurança humana, conceito que ganhou destaque a partir do relatório da ONU de 1994, contemplando quatro aspectos essenciais: trata-se de preocupação universal; é mais fácil de garantir preventivamente; possui componentes interdependentes; e constitui prioridade em relação a outras dimensões da segurança. Subsiste, contudo, conflito entre as perspectivas restritivas, centradas nos aspectos políticos e sociais, e as mais abrangentes de proteção, que também se ocupam dos desequilíbrios econômicos. A segurança humana não diz respeito apenas ao sofrimento dos cidadãos, mas também à capacidade do Estado de manter a lei e a ordem diante de desafios não apenas militares, mas também econômicos e ambientais.

Werner (2009, p. 166) ressalta que, em termos de relações internacionais, sob o pensamento da Escola Realista, o enfoque era a soberania estatal, tendo mudado, a partir do final do confronto bipolar, para incluir as ameaças não voltadas somente à integridade nacional, mas também aos indivíduos. Vale dizer que, com o fim da guerra fria, a segurança pública passou a receber abordagens nacionalistas realistas dos Estados Unidos da América e abordagens mais internacionalistas e críticas da Europa, voltadas para o indivíduo, influenciando a adoção de instrumentos, respectivamente, de ordem militar ou de segurança judicial e policial no combate ao crime organizado transnacional.

O autor ensina que, nesta última vertente, a Escola de Gales, influenciada pela teoria crítica e pelo pensamento marxista, visava à emancipação do indivíduo, sob perspectiva crítica da falsa consciência associada à forma positivista de produção de conhecimento. Por sua vez, a Escola de Paris focava tanto as ameaças no plano interno quanto no externo, sob uma ótica multidisciplinar voltada aos organismos de segurança, providos de racionalidade, apoio tecnológico e linguagem própria, com vistas à legitimação de sua atuação, embora tenha sido criticada por privilegiar estratégias institucionais concentradas nas mãos da elite. A Escola de Copenhague, por sua vez, primava pela securitização, entendida como o reconhecimento extraordinário — ou não — de que um objeto de referência ameaçado é considerado tema de segurança, em cinco setores: militar, político, econômico, social e ambiental. Tal perspectiva enfatiza a importância das instituições e da integração das relações sociais para a construção de uma identidade coletiva, não apenas estatal, diante do fenômeno da criminalidade organizada.

Os atores securitizadores e os atores funcionais, que afetam a dinâmica desse processo — inclusive organizações criminosas, formadores de opinião e pesquisadores —, estabelecem se determinado objeto permanece na esfera política ou passa a ser tratado no âmbito da segurança.

A despolitização, por exemplo, pode deslocar determinado tema para a esfera privada ou para o nível de ameaça à segurança nacional, sendo decisiva a representação discursiva da ameaça para sua legitimação, embora esse processo se verifique com amplitude e condução distintas, conforme a sociedade seja democrática ou não. A Guerra do Iraque ilustraria bem essa dinâmica.

A teoria dos complexos regionais de segurança identifica unidades que compartilham essa decisão, a qual, portanto, não se apre-

senta de forma individualizada, como ocorre na perspectiva das organizações internacionais. A propósito, a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) incorporaram o tema do crime organizado transnacional às suas agendas de segurança. Assim, passou-se a compreender que a ameaça representada por esse fenômeno coloca em risco os direitos humanos e as liberdades fundamentais, tornando necessária a cooperação internacional e transcendendo a discussão acerca de seu conceito.

Destaca-se a ideia de que a criminalidade organizada ambiental, em suas variadas vertentes, vem adquirindo, nas circunstâncias atuais, contornos cada vez mais nítidos de objeto de securitização, como já ocorreu, por exemplo, com o tráfico de drogas, na década de 1980, e, posteriormente, com o tráfico de armas, por também exercer influência sobre diversos setores do debate acerca da segurança, tais como os setores militar, político, econômico, social e ambiental.

Com efeito, esse fenômeno representa ameaça à soberania estatal, à probidade administrativa e ao interesse público, especialmente no contexto da corrupção endêmica. Além disso, fomenta níveis mais elevados de violência nas sociedades locais e produz consequências climáticas perniciosas, com custos significativos para o Estado e para a comunidade internacional, despertando, assim, preocupação também nos planos regional e global.

Estabelecidas essas premissas, conclui-se que, diversamente de outros bens jurídicos tutelados pela incriminação das condutas-fim praticadas por organizações criminosas, a exemplo do patrimônio, que podem ser protegidos pela atuação estatal na esfera da segurança pública, o meio ambiente não pode ter sua proteção atribuída exclusivamente à competência do Poder Executivo local, demandando integração

com diversas instituições e instâncias governamentais, inclusive estrangeiras, sob a coordenação da União.

Seja pelo potencial lesivo das ações das organizações criminosas nesse âmbito, que há muito tempo preocupa a comunidade internacional, seja, sobretudo, pela dimensão e pela natureza dos interesses envolvidos na pauta ambiental, a prevenção e a repressão eficazes dialogam com a agenda prioritária da segurança pública e até mesmo da segu-

rança humana global, desafiando os atores do sistema de justiça a adotarem tratamento diferenciado para a matéria.

Entende-se que o modelo da União Europeia pode ser útil, por estar fundado, principalmente, no pilar supranacional comunitário, na integração ou harmonização jurídica e política, na cooperação intergovernamental, na política externa e de segurança comum e na cooperação policial e judiciária em matéria penal.

2 CRIME ORGANIZADO E MEIO AMBIENTE, TRANSNACIONALIDADE E A PROTEÇÃO NO ÂMBITO SANCIONATÓRIO

De fato, o compartilhamento de informações e de estratégias, bem como a atividade de inteligência, inclusive com o apoio dos recursos tecnológicos mais avançados, são indispensáveis ao enfrentamento de desafio de tamanha envergadura, como na identificação, até mesmo por drones, de atos preparatórios de infrações ambientais de grandes proporções praticadas em locais ermos e distantes das regiões habitadas. A exploração ilegal de minérios e madeira na Amazônia, por exemplo, deve ser interrompida em suas fases iniciais, sob pena da consumação de danos ambientais irreversíveis, de grande magnitude e repercussão mundial.

A mudança de foco para a Segurança Global Multidimensional, em razão da interdependência e da transnacionalização dos fenômenos contemporâneos, deve contemplar, ao que se entende, os riscos ambientais. Ainda na linha de Werner, o globalismo superaria o neorrealismo e sua perspectiva estatal, mais voltada ao enfrentamento militar do terrorismo, para lidar com a interação de diversos atores, inclusive de múltiplos Estados, diante de ameaças a diversos interesses. O autor invoca a abordagem regionalista e construtivista, voltada às estruturas de relacionamento, bem como a abordagem nor-

mativa da sociedade internacional, segundo classificação de Barry Buzan. Ressalta, por fim, a importância do compromisso coletivo nas comunidades, construído por meio do consenso social associado a práticas institucionais sólidas, bem como dos complexos regionais de segurança, compreendidos como unidades políticas conectadas para a tomada de decisões relativas à securitização.

Castronuovo (2025) assevera que as peculiaridades da fenomenologia dos danos ambientais suscitam interrogações acerca da adequação dos instrumentos de tutela ecológica oferecidos pelos ordenamentos jurídicos. A transnacionalidade dos efeitos danosos sobre o meio ambiente e a saúde revela a insuficiência da proteção conferida pelo Direito Penal, impondo uma abordagem supranacional e interdisciplinar, possivelmente embasada em estudos comparados. Lembra que, com a reforma de 2022 na Itália e a referência expressa ao meio ambiente entre os bens de relevância constitucional, intensificaram-se as dificuldades de aproximação da fenomenologia dos riscos contemporâneos aos tradicionais instrumentos penalísticos. Sendo cediço que as questões ecológicas e climáticas assumiram relevo

planetário, enquanto as respostas jurídico-penais permanecem limitadas às características nacionais ainda predominantes do Direito Penal, a harmonização jurídica e a cooperação judiciária tornam-se ainda mais necessárias.

Bem observa que, diante de bens jurídicos transfronteiriços, os desastres ambientais e sanitários não possuem passaporte, de modo que a tutela penal contra tais ofensas não pode estar circunscrita a um único território nacional. Justificam-se, assim, os esforços desenvolvidos no âmbito europeu em prol de uma disciplina penal harmonizada, especialmente após a recente Diretiva 2024/1203, bem como as iniciativas voltadas à configuração de novos crimes ambientais internacionais, como ocorre nos debates acerca do ecocídio, tema relacionado à proteção de interesses universais. Castronuovo (2025) acrescenta que o Direito Penal ambiental desenvolveu-se internamente naquele país com vistas à tutela das matrizes ambientais e da saúde das pessoas, de modo que essa duplicidade teleológica se mostra visível na legislação, especialmente após a reforma de 2015, que introduziu o novo delito de desastre ambiental nominado. Tal característica também é perceptível na evolução do direito vivo à luz dos casos judiciais, uma vez que a jurisprudência passou a utilizar o antigo delito de desastre inominado no âmbito ambiental, em razão de sua natureza aberta e flexível. Contudo, essa construção jurisprudencial ocorreu em detrimento do princípio da legalidade

Explica que, de um lado, preocupam a exposição ordinária das matrizes singulares da biosfera ao risco e, de outro, as ofensas mais graves, sob a forma de perigo concreto ou de evento danoso ao equilíbrio dos ecossistemas.

Vale dizer, a tutela eficaz não pode concentrar-se apenas nas causas de um dano ambiental ou de uma catástrofe, nem so-

mente nas situações de perigo concreto. Deve, igualmente, ocupar-se dos diversos estágios de risco, inclusive dos antecedentes, como aqueles decorrentes de atividades potencialmente perigosas desenvolvidas em desconformidade com as prescrições das autoridades ambientais ou com os limites legalmente estabelecidos.

No modelo de tutela progressiva, os ilícitos administrativos e as contravenções de perigo presumido previstas no Código do Meio Ambiente italiano de 2006 coexistem com os novos ecodelitos do Código Penal, que constituem resposta aos fatos mais ofensivos ao meio ambiente, sejam dolosos, culposos ou relacionados à atividade ilícita organizada. Destacam-se, em particular, os delitos de poluição ambiental, desastre ambiental, omissão de remediação e atividades organizadas para o tráfico ilícito de resíduos.

Castronuovo (2025) enfatiza, outrossim, a responsabilidade penal da pessoa jurídica, medida coerente, sob a perspectiva político-criminal, com a constatação empírica da frequência e da relevância das violações ambientais praticadas por entes coletivos que exercem atividade empresarial.

No Brasil, por sua vez, Suxberger e Reis (2020) consideram ser possível identificar as balizas da especificidade situada entre o Direito Penal e o Direito Ambiental no mandato de criminalização previsto nos arts. 225, § 3º, e 173, § 5º, da Constituição Federal, nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e na Lei de Crimes Ambientais, inclusive mediante a responsabilização penal da pessoa jurídica.

É cediço, contudo, que o juízo de reprovabilidade foi moldado, do ponto de vista epistemológico, para ações humanas individualmente consideradas. Além disso, permanece problemático o emprego excessivo de normas penais em branco nessa seara, especialmente porque a criminalidade organizada relacionadas a essas infrações

apresenta feições empresariais e de transnacionais.

O instrumento legal, com efeito, constitui apenas um dos mecanismos de proteção do meio ambiente, assumindo, em determinadas situações, função predominantemente simbólica. A impunidade, porém, acentua a lucratividade e estimula o ilícito.

Observa-se que muitas infrações, em razão de seus preceitos secundários, sequer permitiriam a imputação em concurso do de-

lito de organização criminosa, salvo quando transnacional.

Segundo os autores, como os interesses são comumente difusos por macrorregiões, o Tribunal Penal Internacional acenou para a possibilidade de julgamento dessas questões, em casos de ecocídio, impondo-se a proporcionalidade da resposta judicial à gravidade da lesão ou risco e a tutela eficiente, que incluiria, ainda, o instituto do perdimento de bens e valores.

3 SUSTENTABILIDADE E O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Estabelecida a premissa de que a intervenção penal em matéria ambiental não deve seguir os contornos clássicos concebidos para a tutela do patrimônio e de outros interesses afetados pela atuação das organizações criminosas, cumpre refletir sobre quais aspectos, além da transnacionalidade, devem ser considerados para assegurar o garantismo integral, especialmente quanto à vedação da tutela insuficiente ou deficiente de bens jurídicos dotados de dignidade constitucional.

Seja por força de mandados de criminalização explícitos ou implícitos, interesses difusos e coletivos, como o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, demandam a revisão dos preceitos primários e, sobretudo, dos secundários, bem como dos instrumentos de prevenção e dos mecanismos de responsabilização, para que a opção axiológica e ideológica do constituinte não se torne letra morta.

Nantes (2025, p. 87) invoca doutrina que considera a sustentabilidade, em suas dimensões econômica, social e ambiental, como valor constitucional digno de tutela penal, além de promover, nas palavras de Valéria Giumelli Canestrini, a solidariedade, a fraternidade e a participação democráti-

ca, inclusive nas searas corporativa e ética. Observa que o meio ambiente não é *res nullius*, mas pertence a toda a humanidade, inclusive às gerações futuras, constituindo um direito humano fundamental qualificado pela sustentabilidade. Supera-se, outrossim, o paradigma da individualidade, sem afastar o da pessoalidade, já que o ser humano continua a ser o fundamento da tutela, embora sob uma perspectiva transindividual, transnacional e intergeracional, conforme escólio de Sandra Almeida.

O autor ainda relembra a lição de Alfredo Vinuesa Torregrossa, segundo a qual o bem protegido consiste na manutenção das qualidades do solo, do ar, da água, da fauna, da flora e das condições ambientais necessárias ao desenvolvimento das espécies. Parte da doutrina o considera um bem jurídico autônomo, enquanto outra defende sua vinculação a outros bens jurídicos para legitimar as incriminações, sob uma perspectiva antropocêntrica voltada ao desenvolvimento da pessoa e à qualidade de vida mediante o uso racional dos recursos naturais. Compartilha-se da posição de que se trata de interesse difuso e supraindividual, dotado de autonomia e estatura constitucional, a demandar proteção penal. Não

se trata, portanto, de simplesmente reforçar determinada disciplina normativa relativa ao meio ambiente por meio da excepcional privação de liberdade.

Nantes (2025, p. 87) explica que o patrimônio ambiental é especialmente afetado pelo crime organizado transnacional, que se aproveita da globalização e das novas tecnologias, o que não dispensa a atuação institucional em contextos locais, sobretudo por meio da legislação doméstica, ainda que em coordenação com outros Estados. De qualquer modo, o direito ao meio ambiente sadio constitui valor socialmente relevante e digno de tutela penal, sobretudo quando insuficientes as medidas de cunho administrativo, aplicando-se, nessa espécie de responsabilidade, o princípio do *in dubio pro natura*, consoante parte da doutrina.

Quanto ao impacto das atividades ilícitas das organizações criminosas transnacionais sobre o meio ambiente, Nantes (2025, p. 98) observa que, diante das consequências perniciosas para as populações locais, o ordenamento jurídico nacional deve oferecer respostas adequadas. Acrescenta que o tema é objeto de estudos oficiais do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), merecendo atenção especial o tráfico de animais silvestres e de madeira.

A propósito desse problema, recorda-se que a Operação Arquimedes identificou conluio entre servidores responsáveis pela fiscalização e empresários do setor madeireiro para fraudar planos de manejo sustentável, com o objetivo de fornecer madeira nativa extraída ilegalmente aos mercados europeu, norte-americano e asiático.

Vislumbra-se, aqui, exemplo singular da conjugação entre criminalidade institucional e empresarial, em nível transnacional, com significativo potencial lesivo ao meio ambiente, mas também a outros valores essen-

ciais albergados pela ordem constitucional, como a probidade administrativa e a paz social. O lucro elevado e de fácil obtenção, nesse contexto, fomenta tal simbiose delituosa, revelando-se estratégicos e imprescindíveis o combate à lavagem de dinheiro e a recuperação de ativos, sem prejuízo da persecução penal eficiente em todos os seus aspectos, inclusive mediante a adoção tempestiva de medidas assecuratórias. A atuação da polícia e dos órgãos de fiscalização, outrossim, deve ser antecipada para interromper tanto o ingresso dos criminosos em áreas de difícil acesso quanto a comercialização do material extraído.

Nantes (2025, p. 87) cita, ainda, a Operação Karipuna, voltada ao combate da grilagem de terras indígenas para extração de madeira mediante autorizações falsificadas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Como se não bastasse, o tráfico de drogas também contribui para o desmatamento, ao promover a abertura de áreas destinadas ao cultivo de coca e maconha.

Pucci (2012, p. 173 ss.), ao tratar de uma visão integral do tema e de seus desafios, identifica três eixos principais dos danos ambientais transfronteiriços: o eixo climático, conforme a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, e o Protocolo de Kyoto, de 1997; o eixo da biossegurança, conforme a Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992, seu Protocolo de Cartagena, de 2000, e a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos; e o eixo do desenvolvimento sustentável, conforme o Relatório Brundtland, de 1987.

Considera-se, portanto, que todos esses princípios e instrumentos de proteção do meio ambiente sustentável, em suas diversas dimensões, que envolvem interesses econômicos, sociais, locais e supranacio-

nais legítimos, devem ser observados de forma integrada, não devendo a resposta

estatal restringir-se à proteção da natureza em sentido estrito.

4 ESPECIFICIDADES DA RELAÇÃO ENTRE LESÃO AO MEIO AMBIENTE E A CRIMINALIDADE ORGANIZADA

Além das inúmeras espécies de lesões ao meio ambiente, mormente aos seus elementos componentes mais sensíveis e estratégicos, que preocupam o legislador na definição de uma tutela tão completa e eficiente quanto possível, devem ser considerados a potencialidade de lucro e o poder de fato que o avanço sobre os mais variados âmbitos socioeconômicos, inclusive aqueles de dimensão transnacional, representa para as organizações criminosas. Busca-se, assim, evitar ou enfraquecer a simbiose entre infrações ambientais e criminalidade organizada, mediante ações de prevenção e repressão, bem como pela frustração das perspectivas de ganho, pela adoção de medidas assecutorias sobre bens e valores e pela recuperação de ativos.

Nessa empreitada, contudo, não podem ser olvidadas as singularidades e adversidades impostas à ação estatal por essa modalidade de criminalidade, especialmente quando atua em zonas cinzentas entre o lícito e o ilícito ou em parceria com empresas e outros agentes aparentemente inseridos na legalidade.

Melia e Cornacchia (2024, p. 9) explicam que os crimes ambientais, em particular o tráfico ilícito de resíduos, constituem atualmente uma das fontes mais lucrativas para as organizações criminosas, não apenas na Itália. O envolvimento dessas organizações, a partir da década de 1990, no âmbito dos chamados crimes verdes constitui fenômeno de alcance global, acompanhado da apropriação e exploração de recursos naturais em regiões onde estes são mais escassos e dos negócios relacionados ao descarte de

resíduos em países com controles menos rigorosos.

Os autores destacam, ainda, a interação com o mundo empresarial, que frequentemente torna mais fluidas as fronteiras e mais complexas as interconexões entre atividades lícitas e ilícitas. Nesse contexto, os setores legal e ilegal da gestão de resíduos podem atuar de forma articulada, em razão da interação entre redes institucionais, econômicas e sociais, de modo que o setor legítimo pode figurar como vítima, facilitador ou mesmo beneficiário da gestão ilegal.

Assim, nem sempre é claro em que momento ocorre a transição da atividade empresarial lícita para a atividade criminosa. Os referidos autores aduzem que os crimes ambientais se transformaram em uma nova e significativa modalidade de criminalidade organizada, impulsionada pela percepção de baixos riscos e elevados ganhos, o que explica a diversificação em relação a ilícitos tradicionalmente explorados, como o tráfico de drogas e o tráfico de seres humanos. Ademais, tais crimes ainda são frequentemente percebidos como delitos sem vítimas identificáveis.

Embora faltem dados concretos nas ciências sociais sobre a situação atual, estudos recentes confirmam o rápido crescimento desses delitos, de um lado em razão da intensa regulamentação dos comportamentos de interesse da área e, de outro, porque eles não são considerados prioridade absoluta do sistema penal, limitado a ações bastante reativas e não especificamente projetadas para enfrentar os diversos atores do tráfico transnacional.

Nesse contexto, vários agentes, acrescentam os autores, ocupam posições centrais nesse mercado, como os produtores de resíduos, as empresas de transporte, os laboratórios químicos e os corretores que colocam em contato os diversos atores envolvidos. A pressão regulatória desloca os resíduos do Norte para o Sul global, gerando incentivos econômicos significativos e favorecendo problemas de conluio ou de infiltração do crime organizado no tecido econômico legal. Com efeito, nas regiões mais pobres, o controle sobre a origem e o destino dos resíduos tende a ser menos rigoroso.

Nos últimos anos, ocorreu uma transformação do *modus operandi* da criminalidade ambiental transnacional, que passou a atuar em novos setores de atividade. O foco principal das investigações, nesse cenário, não são as características dos grupos criminosos, mas os fatores econômicos que explicam essa mudança de comportamento, tais como oferta, regulação, demanda e concorrência. Seu modelo empresarial concentra-se mais em considerações econômicas do que em fatores hierárquicos, conspiratórios ou étnicos, constituindo a base para a formação e o sucesso desses grupos.

Ainda segundo Melia e Cornacchia (2024, p. 9), a atividade do crime organizado transnacional, por suas dimensões e complexidade, não difere da atividade de uma grande sociedade transnacional. Deve ser diferenciada, porém, dos demais *ecocrimes* e de outras frentes da criminalidade organizada que empregam intimidação e violência, pois se aproveita de oportunidades e relações mais flexíveis e fluidas, orientadas pela convergência de interesses e pelo apoio mútuo, valendo-se de conhecimento e competência técnica para a infiltração em tráficos ilícitos prejudiciais ao meio ambiente.

Desse modo, os especialistas desses grupos se beneficiam da exploração de mercados alternativos altamente lucrativos,

enquanto empresas contribuem para dissimular as atividades desenvolvidas clandestinamente pelas organizações criminosas. Destaca-se, ainda, a infiltração de grupos de caráter mafioso no sistema econômico e na atividade empresarial em mercados rentáveis, inclusive no setor de energias renováveis, como o da geração eólica, capaz de atrair financiamentos estatais europeus.

Aludidos autores explicam que o neologismo *ecomafia*, cunhado em 1994 pela associação *Legambiente*, na Itália, mostra-se útil para descrever a dimensão sistêmica do crime ambiental, que compreende diversos setores, como os segmentos agroambiental, arqueológico, cultural, da proteção de animais silvestres, da pesca ilegal e do comércio ilícito de resíduos e madeira, além da sobreposição entre crimes ambientais e crimes comuns.

Trata-se de fenômeno em forte expansão, ramificado, associado a outros fenômenos criminosos, como a lavagem de dinheiro, e dotado de dimensão transnacional, caracterizando-se pela ampliação do volume de negócios e pela criação de obstáculos à individualização de responsabilidades.

Diversos estudos também destacam o deslocamento dessas atividades para o Sul global, sobretudo para países menos desenvolvidos economicamente, circunstância que, sob a perspectiva dos controles institucionais, alimenta o chamado colonialismo tóxico e favorece a diversificação de rotas ilícitas. Assim, no Norte e no Centro da Itália, por exemplo, os mecanismos formais de mercado e de controle institucional mostram-se mais eficazes, em tese, na repressão ao crime ambiental.

Melia e Cornacchia (2024, p. 9) aduzem que as *ecomafias* atuam como formas organizadas de violência contra a natureza e os seres humanos, de maneira profissional e estruturada. Ainda prevalece, contudo, a compreensão de que seus crimes não fazem

vítimas, embora, além dos danos causados ao ecossistema, estejam presentes outros delitos associados à atuação da criminalidade organizada, como lavagem de dinheiro, falsificação de documentos e crimes fiscais. Estudos sociológicos recorrem frequentemente ao conceito de *criminalscape* para descrever um novo cenário de relações entre empresas e criminalidade organizada, marcado por diferentes níveis de interação, proteção, transformação ou convergência.

Essas organizações afetam a sociedade não apenas pela degradação ecológica, mas também por fatores de vitimização das populações e economias locais, a exemplo da migração forçada e da corrupção, inclusive por meio de acesso privilegiado a mecanismos de influência e a acordos com agentes públicos e autoridades governamentais do território afetado. Soma-se a isso o impacto decorrente da transferência de recursos públicos para agentes corruptos e para a própria criminalidade organizada.

Referidos autores sustentam que a corrupção representa um dos fatores mais devastadores para o meio ambiente e que as estruturas da ecomafia são triangulares, envolvendo a Administração Pública, as empresas e a criminalidade organizada. Tais estruturas contemplam a interação de uma multiplicidade de agentes especializados, como empreendedores, técnicos de laboratório, funcionários públicos, intermediários comerciais e mediadores. O envolvimento dos líderes das organizações criminosas, contudo, pode permanecer encoberto pelas complexas interconexões entre organismos negociais e empresariais, público-privados e nacionais-transnacionais, garantindo a solidez dessas organizações.

A construção social da criminalidade ambiental depende, em grande medida, das relações de poder, da desigualdade social e da forte influência dos interesses das elites econômicas e políticas. Melia e Cornacchia

(2024, p. 9) enfatizam a escassa atenção dispensada pela criminologia a esse fenômeno e o tratamento privilegiado conferido pela lógica econômica, que ignora as vítimas do Sul global e de outras regiões do mundo.

O meio ambiente recebeu, todavia, apenas consideração indireta do Direito Penal, inicialmente no âmbito da proteção à segurança do trabalho e sob uma perspectiva estritamente antropocêntrica. Apenas recentemente o interesse ecológico passou a constituir objeto autônomo de atenção da tutela penal. Esse retardo cultural ainda oculta o modelo hegemônico de desenvolvimento das sociedades modernas. Nesse contexto, a criminalidade organizada não deveria ser considerada uma disfunção da sociedade ou uma força estranha a ela, mas sim parte integrante do sistema econômico que se estabeleceu.

Há quem entenda, aliás, que o dano ecológico seria intrínseco à lógica desse modelo, fundado em mecanismos de exclusão, não constituindo fenômeno excepcional. Haveria, então, certa tolerância sociocultural ao risco ambiental diante do funcionamento de uma organização produtiva inserida em uma economia que, por natureza, seria antiecológica e na qual o cálculo racional se orienta pelo interesse privado e competitivo, fundado em uma distribuição desigual dos impactos sobre as populações mais marginalizadas.

A produção do desperdício não seria um efeito colateral indesejado, mas elemento estrutural do sistema, baseado na exclusão e na vitimização da população exposta. A criminalidade ecológica emerge, assim, como produto das desigualdades sociais e territoriais, acentuadas após a pandemia de COVID-19.

Por fim, Melia e Cornacchia formulam a hipótese de que sociedades marcadas por maiores desigualdades econômicas estão mais expostas à contaminação e aos danos ambientais. Observam que as relações trans-

versais entre criminalidade organizada e empresa são frequentemente interpretadas em termos de troca, conivência, colusão e cumplicidade. O poder coercitivo teria cedido espaço a formas funcionais de influência e cooperação, especialmente nas relações com infratores de colarinho branco, permitindo a acumulação de recursos públicos e a capacidade de camuflagem nos aparatos institucionais para o alcance de seus ob-

jetivos. Os fatores de risco relacionados à infiltração de estruturas da criminalidade organizada nas atividades econômicas lícitas mostram-se particularmente preocupantes. Na realidade contemporânea dessa modalidade de criminalidade, portanto, já não despertam tanta atenção a intimidação, a violência e a extorsão, mas sim as relações estabelecidas com empresas, cada vez mais próximas da cooperação.

5 MESOCRIMINALIDADE

Modalidades mais sofisticadas de atuação do crime organizado, como aquelas verificadas no setor de resíduos, permitem o abatimento de custos para as empresas, ao se beneficiarem de serviços oferecidos por organizações criminosas em condições economicamente vantajosas. Melia e Cornacchia (2024, p. 9) propõem, então, o conceito de mesocriminalidade como paradigma para a imputação de crimes cometidos no âmbito de uma realidade coletiva lícita e reconhecida pelo ordenamento jurídico, situando-se entre os modelos de imputação individual do direito penal e a macrocriminalidade típica das grandes organizações criminosas. A empresa, por si só, não se enquadra nessa categoria, embora, no contexto empresarial, possam ser praticados crimes ambientais. A categoria da mesocriminalidade reúne relações peculiares, próprias do direito penal da empresa, entre condutas individuais e estruturas organizacionais complexas, com repercussões no plano da imputação de responsabilidade de pessoas físicas e entes coletivos. A estrutura organizativa da empresa constitui uma realidade tipicamente lícita situada entre as ações individuais de seus integrantes e o ilícito produzido coletivamente, de modo que a conduta individual depende estreitamente da interação com as atividades dos demais agentes, da estrutura

do ente coletivo e das dinâmicas organizacionais. Nessa perspectiva, é interessante observar que, no ordenamento espanhol, no qual coexistem os conceitos distintos de organização criminosa e grupo criminoso, não se identificam precedentes jurisprudenciais que equiparem a empresa a uma organização criminosa.

O tráfico de resíduos representa relevante risco de infiltração criminosa de cunho mafioso na economia. Entre os tipos penais, o elemento organizacional, que difere do mero delito associativo, constitui modalidade de conduta punida com maior gravidade do que a contravenção de gestão abusiva de resíduos. Melia e Cornacchia (2024, p. 9) defendem medidas preventivas, mediante a criação de protocolos de coordenação entre Estados para monitorar os setores de mercado mais vulneráveis à atuação de grandes organizações criminosas em nível internacional, superando a ideia de um único Estado como vítima. Compartilha-se o entendimento de que dois fatores distinguem a criminalidade organizada ambiental das demais: a admissão, pelo ordenamento jurídico brasileiro, da responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais e o potencial lesivo transnacional, que nem sempre está presente em outros crimes-fim das organizações criminosas. Nesse contexto, mostram-se

menos frequentes e preocupantes as infrações praticadas de forma artesanal e individual, uma vez que predominam relações e oportunidades associadas a mercados globalizados. O incremento da produção de resíduos por esse modelo de capitalismo, inclusive de componentes eletrônicos, cria oportunidades para sua destinação ilícita, sobretudo em países subdesenvolvidos, nos quais o controle das fronteiras e do processamento desse material tende a ser menos rigoroso. Menciona-se, ainda, a adaptação dos sistemas normativos e de controle supranacional voltados aos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, bem como a obtenção de vantagens econômicas decorrentes da evasão de ecotaxas.

Reafirma-se que a tutela plena dos interesses relacionados ao meio ambiente deve atentar para a transnacionalidade, para a natureza empresarial de diversas atividades lesivas ao respectivo bem jurídico, sobretudo quando houver aparência de licitude ou mescla entre atividades lícitas e ilícitas, para a recorrente dimensão coletiva da autoria, frequentemente acompanhada de divisão de tarefas, bem como para a variedade de formas de dano ambiental, conforme o recurso natural explorado ou afetado.

Rosa (2013, p. 79), ainda no tocante à transnacionalidade de crimes ambientais, relembra um flagrante da tentativa de ingresso no Brasil de 120 toneladas de resíduos europeus, em 2012. Aduz que o manejo e o tratamento do lixo geram despesas elevadas, o que desperta o interesse no descarte irresponsável, cujas consequências e gravidade não justificam a simples apreensão ou responsabilização administrativa. Acrescenta que pessoas jurídicas são comumente utilizadas na prática desses delitos, podendo uma empresa de reciclagem legítima realizar também operações ilícitas ou, ainda, ser constituída empresa de fachada, inapta, na prática, para qualquer atividade de recicla-

gem, atuando apenas com o propósito de obter lucro criminoso.

Os Princípios do Cairo e, posteriormente, a Convenção da Basileia, internalizada no Brasil pelo Decreto n. 4.581/2003, voltaram-se ao controle e à regulamentação dos resíduos sólidos, especialmente dos resíduos perigosos, definindo o respectivo tráfico ilícito, exigindo dos Estados signatários a adoção de legislação sancionatória e autorizando os países a proibirem o ingresso desses materiais em seus territórios. A Lei n. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu, a propósito, as formas adequadas de destinação e disposição final, além de disciplinar as atividades vedadas nas áreas destinadas a essas finalidades, proibindo ainda a importação desses materiais e fornecendo suporte normativo para a responsabilização penal por crimes de poluição previstos na Lei n. 9.605/1998.

A extração ilegal de madeira, por sua vez, segundo Rosa (2013, p. 79), compromete a sobrevivência das florestas e das comunidades que delas dependem, além da sustentabilidade ambiental, produzindo ainda efeitos climáticos de alcance mundial. As estratégias das organizações criminosas incluem a camuflagem e a técnica conhecida como “arrastão” com tratores, de modo a manter visíveis apenas as copas das árvores e dificultar a detecção do desmatamento por drones e satélites. A organização delitiva orienta-se pela seleção das madeiras mais valiosas, pela facilidade de determinadas rotas de transporte, especialmente fluviais, pelo armazenamento temporário clandestino e pela posterior destinação aos mercados consumidores. São comuns, ainda, práticas ilegais nas etapas intermediárias entre o corte e o processamento da madeira, bem como a utilização de serrarias que, quando operam abaixo de sua capacidade em razão das limitações impostas por suas licenças,

passam a receber material proveniente de fontes não autorizadas. Os responsáveis pela segurança dessas operações intimidam indígenas e outras pessoas que se oponham à atividade. Além da extração realizada fora dos limites autorizados, há aquela efetuada com licenças falsas ou sem qualquer licença, mediante suborno de autoridades, entre outras modalidades, abrindo-se espaço, ainda, para a pecuária e para a expansão de lavouras. Diante da elevada lucratividade da atividade, não se pode olvidar a participação de financiadores nem a necessidade de apurar o grau de eventual envolvimento de pessoas jurídicas formalmente lícitas em práticas ilegais nesse setor. Rosa (2013, p. 79) também menciona a pesca destinada à exportação ilegal de produtos como barbata-nas de tubarão, inclusive com o recrutamento de pescadores artesanais e a utilização de empresas de fachada para o transporte aos mercados asiáticos.

Destaca como principais características dessa criminalidade a autoria coletiva, a exploração de objetos ou atividades em tese lícitos, ao contrário do que ocorre com drogas e armas, a organização e a dissimulação, a estrutura estável, independente da mudança de liderança, a finalidade de obtenção de lucro, a transnacionalidade e o frequente emprego de estratégias de corrupção. Entre os paradigmas mafioso, em rede, endógeno (voltado ao setor público) e empresarial, suscetíveis de adoção por grupos envolvidos em crimes ambientais, o modelo empresarial desperta maior preocupação. Entende-se que esse modelo dificulta a identificação dos delitos, prejudica a individualização da autoria e potencializa os efeitos lesivos à sustentabilidade, razão pela qual o ordenamento jurídico brasileiro admite a responsabilidade penal da pessoa jurídica em matéria ambiental.

6 EXPANSÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS BRASILEIRAS SOBRE ÁREAS SENSÍVEIS PARA O MEIO AMBIENTE

A expansão das maiores organizações criminosas do Brasil, fenômeno já observado há algum tempo, tem se intensificado em novos mercados e em territórios ricos em recursos naturais, em geral dotados de fronteiras estratégicas para o transporte de drogas, armas e outros produtos ilícitos, facilitando a conexão entre regiões produtoras, fornecedoras e consumidoras, sobretudo aquelas situadas no exterior e vinculadas aos portos marítimos nacionais.

Arruda assevera que, em 2021, o Primeiro Comando da Capital (PCC), após o processo de regionalização favorecido pela transferência de líderes presos para outros Estados, já contava com um esquema de movimentação de recursos provenientes do tráfico entre Paraguai, Brasil e Holanda, estimado em R\$ 3

bilhões, consolidando, assim, seu processo de internacionalização. O Comando Vermelho (CV), por sua vez, partiu do auxílio aos parentes de membros menos favorecidos e dos assaltos a bancos, em sua fase pós Falange Vermelha, estabeleceu contato com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), durante o período de liderança de Fernandinho Beira-Mar, e pela fase de ampliação do tráfico de drogas, arregimentando jovens, para também se expandir em outras unidades da Federação, em seguida.

Em 2002, a polícia paulista obteve provas do acordo entre as duas organizações. Contudo, a aliança entre CV, Família do Norte e Primeiro Grupo Catarinense, em 2015, e a morte do fornecedor Jorge Rafaat Toumani, conhecido como Rei da Fronteira, por

homens do PCC, em 2016, consolidaram a ruptura entre as duas organizações, a qual resultou em várias chacinas em estabelecimentos prisionais à época. A quinta maior facção do país, a Família do Norte, estabelecida em 2006 e aliada do CV, assumiu a rota do rio Solimões no tráfico de drogas do Estado do Amazonas, mas passou a atuar também em Roraima e no Pará a partir de 2018, mantendo relações, ademais, com as FARC. Como se percebe, as duas organizações criminosas do país com dimensão regional e transnacional, ainda que mediante alianças com organizações locais menores, passaram a ocupar novos territórios e a assumir atividades rentáveis, tornando suas atividades lesivas ao meio ambiente, seja porque realizadas de forma ilícita, seja porque consistem na exploração de recursos naturais em desacordo com a legislação.

Jesus e Rocha afirmam que o PCC ampliou sua presença no Paraguai, maior produtor de maconha do mundo, certamente para dispensar intermediários, e seguiu na rota da cocaína boliviana, tendo como foco principal a cidade de Pedro Juan Caballero. Entre 2008 e 2016, o faturamento com as drogas cresceu 300%. Em 2023, a Operação Eureka identificou uma aliança entre o PCC e a Ndrangheta, com o grupo criminoso recebendo armas e fornecendo cocaína para a Europa por meio de portos, a partir da Colômbia, do Peru e da Bolívia. Observa-se que, enquanto o CV tem estrutura mais verticalizada e hierarquizada, o PCC atua em células e sintonias geográficas e temáticas. A Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) contabilizou, ainda, a presença de 88 facções criminosas no Brasil (2022; 2024), sendo 72 locais, 14 regionais (mais de um Estado ou região) e duas nacionais e transnacionais (CV e PCC). Essas organizações exercem monopólio apenas em situações excepcionais, sendo comuns as alianças com grupos menores e a disputa

entre grupos por bases territoriais e mercados. Tal lógica predomina nas regiões Norte e Centro-Oeste, onde os crimes ambientais, assim como as atividades vinculadas às rotas do tráfico, são extremamente rentáveis.

Do relatório do Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (Enfoc) de 2023 consta que o CV recorre à ocupação territorial, sobretudo em localidades de menor renda e para fixar pontos de venda de drogas ilícitas, predominando atualmente nos Estados do Amazonas, Mato Grosso, Acre e Minas Gerais. Ademais, recorre a ações sociais para obter a confiança da comunidade local e oferece apoio a políticos. O PCC, por sua vez, para além do sistema prisional, atuou diretamente no tráfico de drogas até período recente, exercendo preponderância em São Paulo, Alagoas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Piauí e Tocantins. Possui expertise na lavagem de dinheiro por variados métodos, sobretudo por meio de empresas de fachada e da infiltração em setores comerciais. Observa-se que, além de exercer o poder pela força de maneira menos ostensiva que o CV, tem se notabilizado pela expansão transnacional.

O relatório citado identifica, ainda, no Amapá, Bahia, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe, Espírito Santo e Santa Catarina, a influência significativa de organizações criminosas originárias, em grande medida, de suas próprias unidades prisionais. Todavia, alianças são estabelecidas entre os maiores grupos nacionais e os menores grupos locais ou regionais. No Amapá, por exemplo, a Família Terror do Amapá predomina, mas o PCC é seu aliado, enquanto o CV e o Amigos Para Sempre são seus opositores. É nesse contexto e com tal equação de forças que a criminalidade ambiental se desenvolve.

Dias explica que, se a dinâmica amazônica, com sua diversidade ambiental, propiciou oportunidades econômicas específicas na

Região Norte, a Região Centro-Oeste pode ser caracterizada por três centralidades: a econômica e social da agropecuária; a fronteira; e a geográfica, em razão de sua posição no território brasileiro. Nesse aspecto, conta com localização privilegiada por possuir fronteiras com o Paraguai e a Bolívia, de um lado, e com Estados das demais regiões brasileiras, de outro, constituindo área estratégica para os mercados nacional e internacional de drogas e outros produtos ilícitos. Assim, já nos anos 1990, organizações criminosas oriundas da Região Sudeste avançaram para essa base territorial, enquanto o fenômeno, em outras regiões, sobretudo na Norte, é mais recente. O CV tem mais força no Mato Grosso, ao passo que o PCC controla o Mato Grosso do Sul. Ambos dividem influência, contudo, em áreas menores e determinadas cidades. O CV, fruto da transmutação da Baixada Cuiabana, não se submete, em tese, ao comando do Rio de Janeiro e tem sofrido dissidências pontuais, como o surgimento da Tropa do Castelar, em Cáceres, a qual se aproximou do PCC. De modo semelhante, no Mato Grosso do Sul, o PCC enfrentou investidas do CV no entorno de Dourados, na fronteira com o Mato Grosso. O PCC, no entanto, é mais orgânico, enquanto o CV convive com subgrupos relativamente autônomos. O PCC beneficiou-se, além disso, do assassinato de Rafaat, em 2016, para ampliar seu poder na região de Ponta Porã. Assim, após 2015, os negócios deixaram de ser realizados em regime de cooperação entre as duas facções.

A situação do Acre, nesse cenário de expansão das organizações criminosas brasileiras com espectro de atuação nacional e

transnacional para regiões ambientalmente estratégicas, é paradigmática, de sorte que a experiência no enfrentamento da cooptação dos crimes ambientais por essas organizações, com potencial de intensificar danos de diversas naturezas, inclusive à paz social e a outros interesses das comunidades locais, deve orientar a prevenção e a repressão do fenômeno em outras regiões análogas. Oliveira e Aleixo (2025) asseveram que os conflitos entre as facções, sobretudo em razão das rotas do narcotráfico oriundas da Bolívia e do Peru, coincidem com a elevação da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que chegou a ser a maior do país em 2019. Aduzem que a história do Acre já era marcada pelas disputas em torno da exploração dos seringais nativos, seguidas da transição para a pecuária, processo que levou ao desmatamento extensivo e à expulsão das comunidades locais. As consequências da formação de milícias de jagunços e da violação sistemática de direitos humanos agravaram-se com a chegada das organizações criminosas de maior projeção nacional, em 2013. Os autores lembram que, em 2022, foi apreendida uma lista contendo 12.000 integrantes do CV.

Nesse contexto, compreende-se a organização da criminalidade ambiental nos últimos anos, inclusive para a maximização de vantagens decorrentes das oportunidades oferecidas pelos mercados ilícitos transnacionais. Tal fenômeno deve constituir objeto de preocupação singular e de vigilância constante por parte das autoridades e dos órgãos responsáveis por políticas públicas nas mais variadas áreas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse contexto, compreende-se que a criminalidade ambiental, especialmente em sua dimensão organizada, passou, nos últimos anos, a ser explorada pelas maiores organizações criminosas do país, inclusive para a maximização de vantagens decorrentes das potencialidades oferecidas pelos mercados ilícitos transnacionais. Tais organizações, outrora mais voltadas ao tráfico de drogas, armas e outros crimes, ampliaram seu campo de atuação para atividades lesivas ao meio ambiente. Tal fenômeno deve ser motivo de preocupação singular e de vigilância constante por parte das autoridades e dos órgãos responsáveis por políticas públicas das mais variadas vertentes.

Sob o prisma jurídico, além do aperfeiçoamento da legislação, e não apenas da legislação penal, deve ser inegociável sua aplicação eficaz em todos os âmbitos da vida em sociedade. A divisão didática do Direito em ramos contempla princípios informadores próprios de cada área, o que não afasta a necessidade de reconhecer sua unidade. Assim, a vertente sancionadora reúne princípios comuns, ao lado de princípios específicos, como aqueles que regem as searas penal, ambiental e administrativa. Cabe ao operador do Direito conjugá-los adequadamente para que seja observado, fielmente, o complexo axiológico albergado nos planos constitucional e convencional, que orienta a reação estatal ao grave fenômeno da cooptação da criminalidade ambiental pela criminalidade organizada, mormente aquela de matriz mafiosa, com toda a carga de vio-

lência e os impactos perniciosos que projeta sobre as comunidades locais.

Não podem ser ignoradas, outrossim, as especificidades da dinâmica, das estratégias e das consequências dessa criminalidade, seja ela classificada ou não como mesocriminalidade. A transnacionalidade; o reduzido controle sobre a previsibilidade dos impactos; as particularidades, implicações e dificuldades da autoria coletiva; a presença de mescla entre atividades lícitas e ilícitas, bem como entre seus respectivos proveitos; e a aparência parcial de licitude dessa modalidade delituosa afetam a legitimidade, o conteúdo e a eficiência das políticas criminais, as categorias dogmáticas tradicionais e a aplicação do direito positivo, especialmente em sua vertente sancionatória.

Urge, portanto, fomentar reflexões sobre a resposta estatal mais adequada aos desafios impostos pela criminalidade organizada ambiental, fenômeno de singular complexidade. Busca-se, neste trabalho, apenas reunir e analisar algumas contribuições já existentes nesse sentido, na convicção de que outras reflexões valiosas surgirão diante da relevância do tema, da velocidade de sua transformação e adaptação, bem como da volatilidade desse estado de coisas incompatível com a plena concretização dos direitos fundamentais e humanos em um Estado Democrático de Direito fundado em bases sólidas, cujos poderes constituídos permaneçam zelosos na observância de seus princípios estruturantes e atentos às transformações sociais.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de. **Comentário do Código de Processo Penal**: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. 4. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, p. 712.
- ARRUDA, André Sá e Benevides. **O Primeiro Comando da Capital como ameaça para a Segurança Nacional**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2020. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/7690/1/MO%200974%20-%20ANDRÉ%20ARRUDA.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 maio 2026.
- BRASIL. **Decreto n. 4.581, de 27 de janeiro de 2003**. Promulga a Emenda ao Anexo I e Adoção dos Anexos VIII e IX à Convenção de Basiléia sobre o Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4581.htm. Acesso em: 26 maio 2026.
- BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 26 maio 2026.
- BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 26 maio 2026.
- CASTRONUOVO, Donato. La protezione penale dell'ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa. **Archivio Penale**, fascicolo n 2, Maggio-Agosto 2025. Tradução livre. Disponível em: <https://archiviopenale.it/la-protezione-penale-dellambiente-tra-evoluzione-normativa-e-giurisprudenza-creativa/articoli/48905>. Acesso em: 27 maio 2026.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes Dias. Caracterização da atuação das Facções Prisionais-Criminais na Região Centro-Oeste: a importância da centralidade geográfica e dos territórios de fronteira nas distintas configurações regionais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 38, abr. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/33e730f3-2caa-4934-8529-017de0170b0c/content>. Acesso em: 27 maio 2026.
- JESUS, Manoel Renato de; ROCHA, Francisco Ilídio Ferreira da. **Facções criminosas e políticas públicas de enfrentamento**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/12661>. Acesso em: 26 maio 2026.
- LUISI, Luiz. **Princípios constitucionais penais**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1987.
- MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 3 ed. rev. atual. Campinas: Millennium, 2009. v. 3.
- MELIA, Manuel Cancio; CORNACCHIA, Luigi. **Ecomafie**: crimine organizzato, business e ambiente. Milão: Franco Angeli, 2024. (Diritto e Società). Disponível em: https://static.francoangeli.it/fa-contenuti/area_pdfdemo/320.77_demo.pdf. Acesso em: 26 maio 2026.
- MELO, Valdir. Crime organizado: uma concepção introdutória. **Texto para Discussão**, n. 2121, Brasília, ago. 2015. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=26045. Acesso em: 26 maio 2026.
- NANTES, Rogério José. **A atuação das organizações criminosas transnacionais nos crimes ambientais**: os impactos na sustentabilidade e a proteção jurídica penal. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí (SC), 2025. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/download/40BE-35BA0AD7EFD06318C9010AB80F.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.
- OLIVEIRA, Tarsis Barreto; ALEIXO, Robson Ribeiro. O avanço das organizações criminosas e as violações de direitos humanos no Estado do Acre. **Revista Interfaces Científi-**

cas - **Direito**, v. 10, n. 2, 2025. DOI: <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2025v10n2p19-33>. Disponível em: <https://periodicos.grupotiradentes.com/direito/article/view/12559>. Acesso em: 26 maio 2026.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: RT, 2011.

PUCCI, Rafael Diniz. **Criminalidade ambiental transnacional: desafios para a sua regulação jurídica**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-27082013-115114/publico/RAFAEL_DINIZ_PUCCI_Versao_Corrigida.pdf. Acesso em: 26 maio 2026.

ROSA, Rafaela Santos Martins da. **Crime ambiental organizado**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2013 Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/download/5086AA4AA6057886E-06318C9010AF340.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.

SHELLING, Thomas. Economics and criminal enterprise. In: CHOICE and consequence. Cambridge: Harvard University Press, 1984a, ch.7, p. 158-178.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; REIS, Rhuan. Criminalidade organizada em crimes ambientais: marcos normativos internacionais e possíveis respostas. **Direito Ambiental e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 133-154, jan.-abr. 2020. DOI: [10.18226/22370021.v10.n1.06](https://doi.org/10.18226/22370021.v10.n1.06). Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8599/4204>. Acesso em: 26 maio 2026.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/>. Acesso em: 27 maio 2026.

Glaucio Roberto Brittes de Araújo

Doutor e Mestre em Direito Penal, respectivamente pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduado em Direito pela USP e pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Coordenador da Pós-Graduação em Processo Penal da Escola Paulista da Magistratura (EPM). Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Foi Juiz Instrutor do Supremo Tribunal Federal (STF).

Submetido em: 23/3/2026

Aceito em: 19/5/2026

ARTIGO

CRIME ORGANIZADO

GEOMETRIA DAS FACÇÕES CRIMINOSAS: GÊNESE ORGANIZACIONAL E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS DO PODER JUDICIÁRIO NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO

THE GEOMETRY OF CRIMINAL FACTIONS: ORGANIZATIONAL GENESIS AND STRATEGIC RESPONSES OF THE JUDICIARY IN COMBATING ORGANIZED CRIME

Rodrigo Cavalcanti
Larissa Cristine Siqueira de Oliveira

Resumo: O artigo trata da evolução do crime organizado no Brasil, com foco nas facções criminosas enquanto estruturas complexas que articulam governança territorial e racionalidade econômica. Tem como objetivo compreender os fatores que explicam a consolidação dessas organizações e os desafios por elas impostos ao Poder Judiciário. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na criminologia, na teoria das organizações e na análise econômica do crime. Conclui-se que a resiliência dessas estruturas decorre de sua complexidade organizacional, o que limita a eficácia de modelos repressivos centrados no indivíduo, tornando necessárias estratégias voltadas à inteligência financeira, à recuperação de ativos e ao fortalecimento da cooperação institucional.

Palavras-chave: crime organizado; facções criminosas; inteligência financeira.

Abstract: The article addresses the evolution of organized crime in Brazil, focusing on criminal organizations as complex structures that combine territorial governance and economic rationality. Its objective is to understand the factors that explain the consolidation of these organizations and the challenges they pose to the Judiciary. The study adopts a qualitative approach of a bibliographic and documentary nature, grounded in criminology, organizational theory, and the economic analysis of crime. It concludes that the resilience of these structures stems from their organizational complexity, which limits the effectiveness of repressive models centered on the individual, thus requiring strategies focused on financial intelligence, asset recovery, and the strengthening of institutional cooperation.

Keywords: organized crime; criminal organizations; financial intelligence.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno do crime organizado no Brasil passou por profundas transformações nas últimas décadas, deixando de se manifestar predominantemente por meio de práticas criminosas isoladas para assumir a forma de estruturas organizacionais complexas, adaptáveis e dotadas de significativa capacidade de expansão territorial. As facções criminosas emergiram, em grande medida, no interior do sistema penitenciário brasileiro, inicialmente como mecanismos de autoproteção diante da precariedade institucional, da superlotação carcerária e da insuficiência estatal na garantia de direitos fundamentais. Com o tempo, essas organizações passaram a desenvolver formas próprias de disciplina interna, coordenação estratégica e controle territorial, expandindo sua atuação para além dos muros das prisões e influenciando dinâmicas sociais, econômicas e normativas em diferentes contextos urbanos e regionais.

A compreensão desse fenômeno exige o deslocamento de abordagens analíticas restritas à dogmática penal clássica, impondo a necessidade de uma leitura interdisciplinar capaz de abarcar, de forma integrada, as dimensões organizacional, territorial e econômica dessas estruturas. Nesse sentido, a expressão *geometria das facções*, adotada neste estudo, busca representar a configuração multidimensional do crime organizado contemporâneo, caracterizado pela articulação entre redes de poder, mecanismos internos de governança, fluxos econômicos ilícitos e elevada capacidade adaptativa às estratégias estatais de repressão.

A relevância da presente pesquisa decorre do impacto institucional e social produzido pela expansão dessas organizações, especialmente no que se refere à constituição de formas de governança criminal em determinados territórios. Nesses espaços, observa-

-se a substituição parcial ou concorrência de funções estatais por mecanismos informais de regulação, nos quais as facções passam a mediar conflitos, impor normas e organizar mercados ilícitos. Como aponta Misse (2007), tais dinâmicas desenvolvem-se em contextos de porosidade institucional, nos quais as fronteiras entre o lícito e o ilícito tornam-se difusas.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa que orienta este artigo consiste em compreender de que maneira a complexidade organizacional das facções criminosas influencia sua capacidade de expansão e resistência às estratégias tradicionais de repressão penal, bem como identificar quais respostas institucionais podem ser mobilizadas pelo Poder Judiciário para enfrentá-las de forma mais eficaz.

A hipótese central sustenta que a resiliência dessas organizações decorre diretamente de sua estrutura organizacional complexa e de sua racionalidade econômica, fatores que limitam a eficácia de modelos repressivos centrados exclusivamente na responsabilização individual dos agentes. Em razão disso, defende-se que estratégias voltadas à interrupção de fluxos financeiros ilícitos, à recuperação de ativos e à cooperação institucional apresentam maior potencial de efetividade no enfrentamento do crime organizado contemporâneo.

O objetivo geral consiste em analisar a evolução estrutural das organizações criminosas no Brasil, com ênfase em sua formação no sistema penitenciário, em sua organização interna e em sua dinâmica econômica, bem como discutir os desafios institucionais impostos ao Poder Judiciário diante da complexidade dessas estruturas. Especificamente, busca-se: (a) examinar a relação entre fragilidades institucionais e consolidação

das facções; (b) compreender sua natureza organizacional e racionalidade econômica; e (c) analisar as estratégias judiciais voltadas à descapitalização e desarticulação dessas organizações.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com utilização do método dedutivo, fundamentando-se na literatura criminológica, na teoria das organizações e na análise econômica do crime. Dialoga-se, especialmente, com as contribuições de Sutherland (1947), Etzioni (1975), Morgan (1986), Becker (1968), Misse (2007) e Cavalcanti (2022), compondo um referencial interdisciplinar voltado à compreensão da complexidade do fenômeno investigado.

A estrutura do artigo organiza-se em três partes principais. A primeira parte examina a simbiose institucional e a gênese das facções criminosas, com ênfase no papel do sistema penitenciário e nos processos de aprendizagem criminal. A segunda parte analisa a natureza organizacional dessas estruturas e sua inserção em mercados ilícitos, destacando a racionalidade econômica que orienta suas atividades. A terceira parte examina a expansão territorial das facções criminosas, suas tipologias organizacionais e os impactos institucionais decorrentes de sua atuação, bem como analisa os desafios impostos ao Poder Judiciário e as estraté-

gias contemporâneas de enfrentamento, com destaque para a inteligência financeira, a recuperação de ativos e a cooperação institucional.

Por fim, sustenta-se que o enfrentamento eficaz do crime organizado demanda a superação de modelos repressivos tradicionais, exigindo a adoção de estratégias estruturais e integradas capazes de atingir o núcleo econômico e organizacional dessas estruturas, em consonância com as diretrizes institucionais contemporâneas.

Do ponto de vista institucional, o estudo insere-se no contexto das transformações recentes das políticas judiciárias voltadas ao enfrentamento do crime organizado, especialmente aquelas impulsionadas pelo Conselho Nacional de Justiça. A crescente utilização de dados, inteligência e mecanismos de cooperação interinstitucional evidencia uma mudança de paradigma na atuação do sistema de justiça, que passa a incorporar estratégias mais sofisticadas e orientadas à complexidade do fenômeno.

Nesse sentido, a presente pesquisa contribui para o debate ao propor uma leitura integrada do crime organizado, articulando dimensões criminológicas, organizacionais e econômicas, com especial atenção ao papel do Poder Judiciário na construção de respostas institucionais mais eficazes.

2 CRIME ORGANIZADO, SIMBIOSE INSTITUCIONAL E GÊNESE DAS FACÇÕES

2.1 SIMBIOSE INSTITUCIONAL E CRISE DE SOBERANIA

A porosidade institucional observada no contexto do crime organizado brasileiro extrapola a mera prática de atos ilícitos isolados, configurando o que a doutrina denomina como simbiose criminosa. Conforme sustenta Misse (2011), o crime organizado

no Brasil opera frequentemente em colaboração ou coexistência por meio da venda de proteção e facilitação, estabelecendo relações complexas com estruturas formais e informais de poder.

Essa dinâmica produz efeitos diretos sobre a soberania estatal, na medida em que, em determinados territórios, as facções passam a exercer funções típicas do Estado, como tributação, administração de conflitos e assistência social. Nesses espaços, observa-se a formação de verdadeiras ordens normativas paralelas, nas quais o poder estatal se mostra fragilizado ou parcialmente substituído por mecanismos informais de governança criminal.

Sob essa perspectiva, a expansão das facções para além das fronteiras nacionais reflete a transição de grupos inicialmente voltados à autoproteção para organizações complexas, dotadas de racionalidade própria e capacidade de articulação sistêmica. De acordo com Etzioni (1975), organizações complexas são unidades sociais deliberadamente construídas para atingir fins específicos, utilizando uma estrutura hierárquica e racional.

No caso das facções criminosas, essa racionalidade é orientada à maximização do controle logístico, da eficiência operacional

e da manutenção de fluxos ilícitos, desafiando diretamente a capacidade de resposta do sistema de justiça tradicional.

As organizações criminosas modernas não mais se limitam ao amadorismo dos bandos de outrora, estruturando-se com divisão de tarefas, hierarquia piramidal e um objetivo comum de obtenção de vantagem, muitas vezes mimetizando a eficiência do setor corporativo lícito (Mason; Marçal, 2018, p. 17).

Nesse contexto, conforme observa Cavalcanti (2022), a criminalidade organizada contemporânea deve ser compreendida como fenômeno estrutural, cuja força não reside apenas na prática delitiva, mas na sua capacidade de organização, adaptação e inserção em ambientes institucionais fragilizados.

Essa perspectiva evidencia que o crime organizado contemporâneo não pode ser compreendido como fenômeno episódico, mas como estrutura sistêmica que se reproduz e se adapta em interação constante com fragilidades institucionais.

2.2 DELIMITAÇÃO DO OBJETO E JUSTIFICATIVA JUDICIÁRIA

A justificativa deste estudo fundamenta-se na necessidade premente de o Poder Judiciário brasileiro atualizar seus mecanismos de enfrentamento ao crime organizado. A repressão centrada exclusivamente na figura do agente individual, embora necessária, revela-se insuficiente diante de estruturas que operam em rede e se regeneram com rapidez organizacional.

O modelo repressivo tradicional, pautado predominantemente no policiamento ostensivo e na lógica do encarceramento em massa, resulta no que Wacquant (2001) descreve como a punibilidade dos pobres, sobrecarregando o sistema penal sem atingir o núcleo econômico das organizações criminosas.

À luz desse cenário, Salo de Carvalho adverte que:

A circunstância de o discurso oficial não se voltar à compreensão da dinâmica de mercado das organizações ilícitas acaba por retroalimentar o sistema carcerário sem desarticular os centros de decisão e os fluxos financeiros que sustentam a criminalidade moderna (Carvalho, 1996, p. 32).

Diante desse cenário, este artigo justifica-se pela análise das novas diretrizes institucionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente no que se refere à eficiência na recuperação de ativos, à coopera-

ção institucional e à incorporação de estratégias baseadas em inteligência financeira.

O objetivo central consiste em demonstrar que o enfrentamento ao crime organizado deve deslocar-se de uma lógica centrada na justiça de rua para uma abordagem orientada à justiça de fluxos, voltada à identificação, interrupção e desarticulação das cadeias econômicas ilícitas. Tal perspectiva encontra respaldo nas Resoluções CNJ n. 461/2022 e n. 500/2023, que incentivam a gestão eficiente de ativos e a integração de dados entre instituições.

Conforme destaca Cavalcanti (2022), a efetividade do combate à criminalidade eco-

nômica depende diretamente da capacidade estatal de atingir os fluxos financeiros ilícitos, uma vez que é na dimensão patrimonial que se concentra o verdadeiro poder das organizações criminosas.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem qualitativa de natureza bibliográfica e documental, fundamentando-se na literatura criminológica, em estudos sobre organizações complexas e na análise de legislações e resoluções institucionais relacionadas ao enfrentamento do crime organizado.

2.3 SISTEMA PRISIONAL E SURGIMENTO DAS FACÇÕES

A compreensão do fenômeno das facções criminosas no Brasil exige um recuo histórico ao ambiente prisional, especialmente ao contexto de transição política e social das últimas décadas do século XX. Diferentemente de grupos criminosos tradicionais, as facções emergem como coletivos de autoproteção, estruturados a partir de uma lógica de resistência às condições precárias do sistema carcerário.

O marco inicial da estruturação faccional brasileira é frequentemente associado à criação do Comando Vermelho (CV), na década de 1970, no Instituto Penal Cândido Mendes, na Ilha Grande. A convivência entre presos comuns e presos políticos possibilitou a incorporação de elementos organizacionais inéditos, como disciplina coletiva, estratégias de resistência e formas estruturadas de coordenação.

No Brasil, esse processo foi intensificado pela superlotação carcerária e pelo abandono estatal, criando um vácuo de autoridade institucional. Nesse contexto, lideranças criminosas passaram a oferecer mecanismos rudimentares de ordem, segurança e assistência social, convertendo o sistema

penitenciário em verdadeiro espaço de incubação de governança criminal.

As facções prisionais brasileiras nasceram sob o signo da autoproteção, evoluindo progressivamente para estruturas de comando que exercem poder de vida e morte sobre a população carcerária, exportando esse modelo de governança para as comunidades periféricas (Masson; Marçal, 2018, p. 24).

Essa evolução evidencia que o sistema prisional deixou de ser apenas espaço de custódia, passando a funcionar como ambiente de organização, planejamento e difusão das atividades criminosas. Conforme observa Moraes (2012), a existência de estruturas organizacionais bem definidas permite que essas organizações se mantenham operacionais mesmo diante da repressão estatal.

A consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC), em 1993, após o massacre do Carandiru, representa um marco nesse processo, evidenciando a transição do criminoso individual para o agente inserido em uma estrutura organizacional complexa.

2.4 ASSOCIAÇÃO DIFERENCIAL E APRENDIZAGEM CRIMINAL

A teoria da associação diferencial, formulada por Sutherland (1947), fornece importante base teórica para compreender a formação e consolidação das facções criminosas. Segundo essa abordagem, o comportamento criminoso é aprendido por meio da interação social, envolvendo não apenas técnicas delitivas, mas também valores, motivações e justificativas favoráveis à prática criminosa.

No ambiente prisional brasileiro, essa dinâmica é intensificada pela convivência contínua entre indivíduos submetidos a condições adversas, favorecendo a internalização de códigos normativos próprios e a construção de identidades coletivas baseadas na lógica criminal.

Nesse contexto, o cárcere atua não apenas como espaço de reprodução da criminalidade, mas como ambiente de formação e

fortalecimento de estruturas organizadas. A aprendizagem criminal assume caráter coletivo, sendo transmitida por meio de redes de interação e mecanismos de disciplina interna.

Assim, as facções evoluem de estruturas voltadas à autoproteção para organizações complexas, dotadas de capacidade de coordenação interna, projeção externa e reprodução contínua de suas práticas. Como destaca Cavalcanti (2022), essa capacidade de organização e adaptação é um dos principais fatores que explicam a resiliência do crime organizado contemporâneo.

Essa dinâmica evidencia que o sistema prisional não apenas reproduz a criminalidade, mas desempenha papel ativo na estruturação organizacional das facções, contribuindo para sua continuidade e expansão para além do ambiente carcerário.

3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DINÂMICA ECONÔMICA DO CRIME ORGANIZADO

3.1 FACÇÕES COMO ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS

A resposta legislativa ao avanço dos grupos criminosos no Brasil consolidou-se com a Lei n. 12.850/2013, que definiu o conceito jurídico de organização criminosa. Contudo, para o magistrado e para o estudioso do fenômeno, torna-se fundamental distinguir a facção criminosa, enquanto fenômeno sociológico e identitário, da organização criminosa enquanto categoria jurídico-penal.

Nos termos legais, considera-se organização criminosa a associação de quatro ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente. Entretanto, as facções extrapolam essa definição ao estabelecerem

o que Zaffaroni (1996) denomina sistemas de poder paralelo, exercendo não apenas atividades ilícitas, mas também funções de gestão social e territorial.

Nesse sentido, as facções devem ser compreendidas como unidades sociais deliberadamente estruturadas para alcançar objetivos específicos, o que Amitai Etzioni (1975) define como organizações complexas. Tais estruturas apresentam características típicas desse modelo organizacional, como divisão funcional de tarefas, hierarquia interna e mecanismos próprios de coordenação.

Essa racionalidade organizacional é orientada à maximização da eficiência operacional e do controle logístico, permitindo que a organização se mantenha ativa mesmo diante da prisão de seus integrantes. Como destacam Masson e Marçal:

As organizações criminosas modernas não mais se limitam ao amadorismo dos bandos de outrora, estruturando-se com divisão de tarefas, hierarquia piramidal e um objetivo comum de obtenção de vantagem, muitas vezes mimetizando a eficiência do setor corporativo lícito (Masson; Marçal, 2018, p. 17).

Essa aproximação entre estruturas criminosas e modelos organizacionais empresariais evidencia que o crime organizado contemporâneo deve ser analisado sob a ótica da teoria das organizações, e não apenas sob a perspectiva tradicional da dogmática penal.

Nesse ponto, Cavalcanti (2022) reforça que a criminalidade organizada contemporânea não pode ser compreendida como um conjunto de delitos isolados, mas como um sistema estruturado que articula funções, fluxos e estratégias voltadas à sua própria manutenção e expansão.

3.2 ESTRUTURA, HIERARQUIA E SISTEMA DE PODER

A análise das facções criminosas exige a compreensão de sua estrutura interna enquanto um sistema de poder articulado, capaz de exercer controle não apenas sobre seus membros, mas também sobre territórios e populações.

Nesse contexto, a noção de organização criminosa deve ser ampliada para abarcar sua capacidade de governança social, evidenciando que tais estruturas operam como sistemas organizacionais complexos que exercem funções regulatórias em espaços de fragilidade estatal.

As metáforas organizacionais propostas por Morgan (1986) oferecem importante instrumento analítico para compreender essa dinâmica. Ao interpretar organizações como máquinas e organismos, o autor possibilita visualizar as facções tanto como estruturas altamente eficientes, com divisão rígida de tarefas, quanto como sistemas adaptativos capazes de se reorganizar diante de pressões externas.

Sob essa perspectiva, a facção como máquina reflete a busca por eficiência opera-

cional, com funções claramente definidas e coordenação centralizada. Por outro lado, a facção como organismo evidencia sua capacidade de adaptação a ambientes hostis, ajustando estratégias diante da atuação estatal e das transformações nos mercados ilícitos.

Essa capacidade adaptativa constitui elemento estruturante para compreender a resiliência das facções criminosas. Como observa Moraes (2012), a aplicação da teoria das organizações ao estudo do crime organizado permite explicar a permanência dessas estruturas mesmo diante de intervenções repressivas, uma vez que operam como sistemas abertos que trocam recursos com o ambiente e se reorganizam continuamente.

Dessa forma, a distinção entre o antigo tipo penal de bando ou quadrilha e a organização criminosa contemporânea reside justamente na estabilidade estrutural, na complexidade organizacional e na capacidade de reprodução do sistema.

3.3 ANÁLISE ECONÔMICA DO CRIME

A evolução das facções criminosas de estruturas de autoproteção para organizações de mercado impõe sua análise sob o prisma da Análise Econômica do Direito. Segundo essa perspectiva, cujas bases modernas remontam a Becker (1968), o criminoso é compreendido como um agente racional que avalia custos e benefícios antes de decidir pela prática do delito.

No âmbito das organizações criminosas, essa racionalidade assume caráter coletivo e empresarial, na medida em que as decisões deixam de ser individuais e passam a constituir estratégias organizacionais voltadas à maximização de lucros e à minimização de riscos operacionais.

O crime, nesse contexto, consolida-se como uma atividade econômica inserida em mercados ilícitos, regida por lógica própria de eficiência e rentabilidade. As facções operam em ambientes estruturados por cadeias produtivas ilícitas, que envolvem diferentes etapas, como produção, distribuição, financiamento e proteção das atividades criminosas.

Tais mercados apresentam características específicas, como elevada lucratividade,

ausência de regulação formal e dependência de mecanismos informais de controle, conforme destacado por Shikida (2005). Nesse cenário, a violência assume função instrumental, sendo utilizada como mecanismo de regulação de contratos e resolução de conflitos.

A inexistência de instâncias formais de mediação leva as organizações criminosas a desenvolver sistemas próprios de governança, nos quais coerção, reputação e disciplina interna desempenham papel central na manutenção da estabilidade econômica.

Essa perspectiva evidencia que a atuação das facções não se limita à prática de delitos isolados, mas envolve planejamento estratégico, gestão de recursos e definição de rotas logísticas — características típicas de organizações econômicas estruturadas.

Nesse sentido, Cavalcanti (2022) destaca que a dimensão econômica constitui o núcleo de sustentação do crime organizado, sendo a circulação de capitais ilícitos elemento essencial para a manutenção dessas estruturas.

3.4 MERCADORIAS POLÍTICAS E RACIONALIDADE ECONÔMICA

A análise econômica do crime no contexto brasileiro é aprofundada pelo conceito de mercadorias políticas, desenvolvido por Misse (2011). Para o autor, as organizações criminosas não se limitam à exploração de mercados ilícitos tradicionais, mas também operam por meio da comercialização de proteção, influência e poder territorial.

Essa dinâmica desenvolve-se em um ambiente de porosidade institucional, no qual as fronteiras entre o lícito e o ilícito tornam-se difusas, permitindo a negociação informal de decisões e a construção de relações

de cooperação entre agentes estatais e organizações criminosas.

Nesse cenário, a impunidade e a corrupção passam a ser tratadas como ativos transacionáveis, inseridos em uma lógica de mercado que articula ilegalidade e institucionalidade.

Sobre essa lógica, Shikida afirma:

O crime organizado opera em mercados de alta rentabilidade onde a ausência de regulação estatal formal é substituída por uma regulação violenta e arbitrária, transformando o capital ilícito em poder político e social (Shikida, 2005, p. 58).

A racionalidade econômica das facções manifesta-se também na forma como os recursos ilícitos são reinvestidos na economia formal, por meio de empresas de fachada, redes logísticas e atividades aparentemente lícitas. Esse processo de lavagem de dinheiro permite a ocultação da origem dos ativos e a ampliação do poder econômico dessas organizações.

Além disso, conforme aponta Feltran (2018), as facções estabelecem sistemas normativos próprios que regulam a vida e a morte nos territórios sob sua influência, criando uma gramática moral que sustenta a reprodução dos mercados ilícitos. Nesse

contexto, a violência deixa de ser apenas instrumento de coerção, passando a constituir elemento estruturante da lógica econômica dessas organizações.

Nesse contexto analítico, a compreensão dos fluxos econômicos ilícitos evidencia que o enfrentamento ao crime organizado não pode se limitar à repressão penal tradicional, devendo incorporar estratégias voltadas à interrupção da circulação de recursos e à descapitalização das estruturas criminosas, aspecto que, conforme destaca Cavalcanti (2022), constitui um dos principais eixos de efetividade no combate à criminalidade econômica contemporânea.

3.5 GOVERNANÇA CRIMINAL E RACIONALIDADE SISTÊMICA

A compreensão das facções criminosas como organizações complexas exige avançar para além da análise estrutural e econômica, alcançando sua dimensão sistêmica enquanto formas de governança criminal. Nesse contexto, tais organizações não apenas operam em mercados ilícitos, mas também produzem ordens normativas próprias, capazes de regular comportamentos, resolver conflitos e organizar a vida social em territórios marcados pela ausência ou fragilidade estatal.

Essa perspectiva permite compreender o crime organizado não apenas como uma atividade econômica ilegal, mas como um sistema alternativo de regulação social. Conforme Feltran (2018), as facções estabelecem uma gramática normativa que define regras de convivência, mecanismos de punição e critérios de justiça, criando uma espécie de ordenamento paralelo que disputa legitimidade com o Estado.

Tal fenômeno evidencia que a atuação dessas organizações ultrapassa a lógica da criminalidade tradicional, assumindo contornos de governança territorial. Em determinadas localidades, especialmente em con-

textos de vulnerabilidade social, as facções passam a exercer funções típicas do Estado, como mediação de conflitos, segurança e assistência social, ainda que de forma coercitiva e informal.

Sob essa ótica, a racionalidade das facções revela-se sistêmica, na medida em que articula dimensões organizacionais, econômicas e normativas de maneira integrada. A manutenção desse sistema depende não apenas da circulação de recursos ilícitos, mas também da construção de legitimidade social, ainda que baseada em mecanismos de coerção e controle.

Diante disso, o enfrentamento ao crime organizado demanda uma abordagem igualmente sistêmica, capaz de compreender e desarticular não apenas suas atividades econômicas, mas também suas estruturas de governança e seus mecanismos de inserção social.

Essa perspectiva permite, ainda, compreender que a governança exercida pelas facções não se sustenta exclusivamente na coerção, mas também na construção de mecanismos de legitimidade social em contextos de ausência estatal. Em determinadas

realidades, a atuação dessas organizações passa a ser percebida como fonte de ordem e previsibilidade, ainda que fundada em estruturas ilícitas.

Tal fenômeno revela uma dimensão simbólica relevante do poder exercido pelas facções, na medida em que sua autoridade não decorre apenas da força, mas da capacidade de estabelecer normas e produzir expectativas de comportamento. A adesão a essas normas, ainda que imposta, contribui para a estabilidade dos mercados ilícitos e para a reprodução das estruturas organizacionais.

Nesse sentido, a governança criminal pode ser compreendida como um sistema híbrido, que combina coerção, racionalidade econômica e construção de legitimidade, operando em espaços marcados por vulnerabilidade institucional. Essa configuração reforça a complexidade do fenômeno e evidencia que seu enfrentamento exige estratégias capazes de desarticular não apenas suas bases econômicas, mas também seus mecanismos de inserção social.

Assim, a análise da governança criminal amplia a compreensão do crime organizado, permitindo visualizar as facções como sistemas estruturais que articulam poder, economia e normatividade, o que reforça a necessidade de respostas institucionais igualmente complexas e integradas.

A partir dessa construção teórica, torna-se possível compreender que as orga-

nizações criminosas contemporâneas não apenas operam como estruturas ilícitas voltadas à prática de delitos, mas como sistemas complexos que articulam dimensões institucionais, econômicas e territoriais de forma integrada. Essa característica impõe desafios significativos ao sistema de justiça, especialmente no que se refere à adequação dos instrumentos tradicionais de persecução penal.

Nesse cenário, observa-se que modelos clássicos de resposta estatal, centrados na responsabilização individual, revelam-se insuficientes para lidar com fenômenos marcados por elevada capacidade de adaptação e organização. A atuação estatal passa a demandar estratégias que considerem a lógica sistêmica dessas organizações, incorporando mecanismos de análise estrutural, inteligência e atuação coordenada entre diferentes órgãos.

Essa transição analítica evidencia a necessidade de reconfiguração do papel do Poder Judiciário no enfrentamento ao crime organizado, deslocando o foco de uma atuação reativa para uma perspectiva mais estratégica e orientada à desarticulação de estruturas complexas. É nesse contexto que se insere a discussão acerca da atuação judicial contemporânea, especialmente no que diz respeito à utilização de instrumentos capazes de atingir os fluxos econômicos e as bases organizacionais dessas estruturas.

4 EXPANSÃO TERRITORIAL E RESPOSTAS DO PODER JUDICIÁRIO

4.1 TIPOLOGIAS E MORFOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

A aplicação da legislação penal e a condução de processos de alta complexidade impõem ao magistrado a identificação precisa da morfologia das organizações criminosas investigadas. A distinção entre facção, cartel

e organização mafiosa não possui apenas relevância acadêmica, mas apresenta consequências práticas diretas para a definição de estratégias investigativas e para a adequação de medidas cautelares.

No contexto brasileiro, a Lei n. 12.850/2013, posteriormente aprimorada pela Lei n. 13.964/2019, estabeleceu parâmetros normativos para o enfrentamento das organizações criminosas, reconhecendo sua complexidade estrutural e a necessidade de instrumentos investigativos proporcionais ao seu grau de organização.

À luz da criminologia e da teoria das organizações, é possível identificar distinções relevantes entre diferentes modelos organizacionais. As facções criminosas apresentam, em regra, uma gênese vinculada ao sistema prisional e estruturam-se a partir de vínculos identitários e normativos internos, buscando exercer formas de governança paralela sobre territórios e populações (Biondi, 2010; Dias, 2013; Feltran, 2018).

Os cartéis, por sua vez, caracterizam-se por estruturas orientadas predominantemente por objetivos econômicos, organizando cadeias produtivas ilícitas com foco na maximização de lucros e eficiência logística. Já

as organizações mafiosas distinguem-se por sua profunda inserção em estruturas sociais e institucionais, estabelecendo relações duradouras com agentes econômicos e políticos, o que torna difusa a fronteira entre legalidade e ilegalidade (Misse, 2007; Zaffaroni, 1996). Nesse sentido, Masson e Marçal destacam que:

A organização criminosa, enquanto gênero, abriga espécies com dinâmicas operacionais diversas. Confundir essas estruturas pode comprometer a eficácia das medidas investigativas e cautelares (Masson; Marçal, 2018, p. 35).

Assim, a correta identificação da morfologia organizacional revela-se elemento essencial para a atuação jurisdicional eficaz, permitindo que o magistrado compreenda não apenas a estrutura formal do grupo, mas também sua capacidade de articulação territorial, econômica e social.

4.2 EXPANSÃO TERRITORIAL DAS FACÇÕES CRIMINOSAS

Nas últimas décadas, o crime organizado no Brasil consolidou um processo de expansão territorial, caracterizado pela constituição e pelo fortalecimento de redes ilícitas de atuação nacional.

Organizações que surgiram no interior do sistema prisional passaram a expandir sua influência para diferentes regiões do país, estabelecendo conexões entre mercados ilícitos e disputando territórios estratégicos para a circulação de drogas, armas e recursos financeiros.

Destacam-se, nesse processo, organizações como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), que desenvolveram estruturas organizacionais capazes de coordenar atividades criminosas em escala nacional. Como aponta Dias (2013), essas organizações consolidaram

formas de governança criminal que extrapolam os limites do sistema prisional.

A expansão territorial dessas facções está diretamente associada à sua organização em rede, a qual permite a continuidade das atividades criminosas mesmo diante da repressão estatal. Conforme destacam Manso e Dias (2018, p. 45), trata-se de um modelo organizacional que possibilita a coordenação de atividades ilícitas em diferentes regiões do país.

Esse modelo favoreceu a interiorização do crime organizado, alcançando regiões estratégicas, como áreas de fronteira, portos e corredores logísticos. Relatórios institucionais, como os do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), indicam a crescente presença dessas organizações em praticamente todas as unidades da federa-

ção, inclusive em regiões sensíveis como a Amazônia Legal.

4.3 IMPACTOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA CRIMINAL

A expansão das facções criminosas reconfigura o funcionamento das instituições estatais, especialmente no que se refere à fragmentação da soberania e à formação de espaços de governança paralela.

Nesses contextos, as organizações criminosas passam a exercer funções típicas do Estado, como a mediação de conflitos, a imposição de normas e a regulação de atividades econômicas ilícitas. Tal dinâmica evidencia a existência de ordens normativas concorrentes, nas quais a autoridade estatal é relativizada.

O sistema prisional, conforme apontam dados do SISDEPEN (2025), permanece como um dos principais vetores de fortalecimento dessas organizações, evidenciando a persistência de condições estruturais que favorecem a reprodução do crime organizado.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário passa a atuar em um ambiente de elevada complexidade, no qual as respostas tradicionais revelam-se estruturalmente insuficientes para lidar com estruturas organizacionais altamente adaptáveis.

4.4 JUSTIÇA DE FLUXOS E INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

O enfrentamento contemporâneo ao crime organizado exige a superação do modelo tradicional de repressão penal centrado exclusivamente na responsabilização individual dos agentes. Diante de estruturas que operam com racionalidade econômica e lógica organizacional, torna-se necessário direcionar a atuação estatal para a interrupção dos fluxos financeiros ilícitos que sustentam essas organizações.

Nesse cenário, emerge o paradigma da chamada *justiça de fluxos*, que desloca o foco da persecução penal do indivíduo para a estrutura econômica que sustenta a organização criminosa. A atuação estatal passa a priorizar instrumentos como o bloqueio de ativos, o sequestro de bens e a identificação de mecanismos de lavagem de dinheiro.

Como destaca Badaró “a efetividade da persecução penal no combate ao crime organizado depende da capacidade do Estado de atingir o patrimônio ilícito acumulado” (2017, p. 112).

Essa perspectiva encontra forte respaldo em Cavalcanti (2022), que sustenta que o enfrentamento eficaz da criminalidade econômica exige a atuação sobre os fluxos financeiros ilícitos, sendo a descapitalização das organizações criminosas elemento central para a redução de sua capacidade operacional.

Além disso, a utilização de mecanismos de inteligência financeira permite a identificação de padrões ocultos de movimentação de capitais ilícitos, revelando conexões entre agentes, empresas e estruturas aparentemente dissociadas. A análise de dados financeiros, especialmente por meio da cooperação com órgãos como o COAF, possibilita a reconstrução de redes econômicas ilícitas, ampliando a capacidade investigativa do Estado.

Nesse contexto, o processo penal assume uma dimensão estratégica, deixando de atuar apenas como instrumento de responsabilização individual para se configurar como mecanismo de desarticulação sistêmica. A

atuação coordenada entre persecução penal e inteligência financeira revela-se fundamental para atingir o núcleo econômico das organizações criminosas.

A consolidação desse modelo exige, ainda, o desenvolvimento de capacidades institucionais voltadas à análise integrada de dados financeiros, fiscais e patrimoniais. A articulação entre diferentes bases de dados permite não apenas identificar movimentações suspeitas, mas também reconstruir cadeias econômicas ilícitas, evidenciando a estrutura organizacional subjacente às práticas criminosas.

Nesse contexto, a cooperação com órgãos especializados, como unidades de inteligência financeira e instituições de controle, revela-se essencial para ampliar a eficácia da atuação jurisdicional. A utilização de relatórios de inteligência, do cruzamento de informações bancárias e do rastreamento de ativos possibilitam ao Poder Judiciário atuar de forma mais estratégica, superando

as limitações decorrentes de análises fragmentadas.

Além disso, a incorporação de tecnologias de análise de dados, incluindo ferramentas baseadas em algoritmos e inteligência artificial, amplia significativamente a capacidade de identificação de padrões complexos de criminalidade econômica. Tais instrumentos permitem mapear redes ilícitas, identificar vínculos ocultos e antecipar comportamentos, contribuindo para uma atuação mais eficiente e orientada por evidências.

Essa transformação revela que o processo penal contemporâneo não pode ser compreendido apenas como instrumento de responsabilização individual, mas como mecanismo de intervenção estrutural sobre sistemas criminosos organizados. A atuação jurisdicional passa, assim, a desempenhar papel estratégico na desarticulação de fluxos financeiros ilícitos, reforçando a centralidade da dimensão econômica no enfrentamento ao crime organizado.

4.5 POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DO CNJ E DESAFIOS OPERACIONAIS

No plano institucional, o Conselho Nacional de Justiça tem assumido papel relevante na formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do crime organizado.

Destacam-se, nesse contexto, a Resolução CNJ n. 461/2022, que trata da gestão de bens apreendidos, e a Resolução CNJ n. 500/2023, que incentiva a integração de dados entre instituições. Tais medidas refletem uma mudança de paradigma na atuação judicial, incorporando instrumentos de gestão estratégica e inteligência institucional.

Contudo, a efetividade dessas políticas enfrenta desafios operacionais relevantes, especialmente no que se refere à integração de bases de dados, à rastreabilidade de ativos ilícitos e à capacitação técnica dos operadores do direito.

A complexidade das estruturas criminosas, aliada à utilização de mecanismos sofisticados de lavagem de dinheiro, impõe limites à atuação isolada do Poder Judiciário, exigindo articulação contínua com órgãos de inteligência financeira e cooperação internacional.

4.6 COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL, TECNOLOGIA E ESPECIALIZAÇÃO JUDICIAL

O enfrentamento ao crime organizado pressupõe atuação coordenada entre os diversos órgãos do sistema de justiça, incluín-

do Poder Judiciário, Ministério Público, polícias e unidades de inteligência financeira.

A cooperação institucional permite o compartilhamento de informações estratégicas e a construção de respostas integradas, aumentando a eficácia das investigações e das decisões judiciais.

Além disso, a incorporação de tecnologias, como análise de dados e inteligência artificial, amplia significativamente a capacidade de identificação de padrões criminosos e de fluxos financeiros ilícitos.

A especialização de varas judiciais e a construção de uma cultura institucional

orientada por dados e evidências representam avanços fundamentais na adaptação do sistema de justiça à complexidade do crime organizado contemporâneo.

Nesse sentido, o Poder Judiciário deixa de atuar apenas como instância reativa e passa a desempenhar papel estratégico na formulação de políticas públicas, contribuindo para a construção de respostas mais eficientes e estruturais.

4.7 LIMITES ESTRUTURAIS DO PODER JUDICIÁRIO NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO

Apesar dos avanços institucionais observados nas últimas décadas, o Poder Judiciário ainda enfrenta limites estruturais relevantes no enfrentamento ao crime organizado. Tais limitações decorrem, em grande medida, da própria natureza das funções jurisdicionais, tradicionalmente orientadas à resolução de conflitos individuais, o que nem sempre se mostra compatível com a complexidade sistêmica das organizações criminosas.

A fragmentação processual constitui um dos principais obstáculos, na medida em que as investigações e ações penais frequentemente tratam de fatos isolados, sem alcançar a totalidade da estrutura organizacional. Esse modelo dificulta a compreensão global das dinâmicas criminosas, limitando a eficácia das decisões judiciais.

Além disso, a dependência de iniciativas investigativas externas, especialmente das polícias e do Ministério Público, restringe

a capacidade do Judiciário de atuar de forma proativa na identificação de estruturas econômicas ilícitas. A atuação jurisdicional, nesse sentido, permanece majoritariamente reativa, respondendo a demandas já estruturadas no âmbito investigativo.

Outro fator relevante refere-se à assimetria tecnológica entre o Estado e as organizações criminosas, que frequentemente utilizam mecanismos sofisticados de ocultação patrimonial, criptografia e transações internacionais, dificultando o rastreamento de ativos ilícitos.

Diante desse cenário, evidencia-se que o enfrentamento ao crime organizado exige não apenas o aprimoramento de instrumentos jurídicos, mas também a superação de limitações estruturais do próprio sistema de justiça, por meio de integração institucional, investimento em tecnologia e capacitação contínua dos operadores do direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que o crime organizado no Brasil, especialmente no que se refere às facções criminosas, passou por um processo de transformação estrutural que o distancia das concepções tradicionais de criminalidade. Tais organizações deixaram de atuar como agrupamentos voltados à autoproteção no ambiente prisional para se consolidarem como estruturas complexas, dotadas de racionalidade econômica, capacidade de expansão territorial e mecanismos próprios de governança social.

A investigação confirmou a hipótese de que a complexidade organizacional dessas estruturas constitui fator determinante para a limitação da eficácia de modelos repressivos centrados exclusivamente na responsabilização individual. As facções operam como sistemas articulados, nos quais dimensões organizacionais, econômicas e territoriais se integram, conferindo elevada capacidade de adaptação e resiliência frente às estratégias tradicionais de repressão penal.

Verificou-se, ainda, que a dimensão econômica desempenha papel central na sustentação dessas organizações, sendo a circulação de recursos ilícitos e os mecanismos de lavagem de dinheiro elementos essenciais para sua permanência e expansão. Nesse sentido, a descapitalização das estruturas criminosas revela-se uma das estratégias mais eficazes de enfrentamento, na medida em que atinge o núcleo de seu poder operacional.

Diante desse cenário, conclui-se que o enfrentamento ao crime organizado exige a reorientação das estratégias institucionais, especialmente no âmbito do Poder Judiciário. A adoção de mecanismos baseados em inteligência financeira, recuperação de ativos e cooperação interinstitucional mostra-se fundamental para a desarticulação dessas estruturas, deslocando o foco da repressão individual para a intervenção sobre os fluxos econômicos ilícitos.

As diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça representam avanço relevante nesse processo, ao promover a integração de dados, a gestão eficiente de ativos e a incorporação de tecnologias no âmbito da atuação judicial. Contudo, persistem desafios operacionais relacionados à implementação dessas políticas, à integração efetiva entre instituições e à capacitação técnica dos operadores do direito.

Por fim, sustenta-se que o enfrentamento do crime organizado deve ser compreendido como um desafio estrutural, que demanda respostas institucionais integradas, orientadas por dados, inteligência e cooperação. Nesse contexto, o Poder Judiciário assume papel estratégico não apenas na aplicação do direito, mas na construção de mecanismos capazes de atingir as bases econômicas e organizacionais das facções criminosas, contribuindo para a contenção e a desarticulação dessas redes no cenário contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-23, 2007. Disponível em: https://revistas.usp.br/eav/pt_BR/article/view/10264. Acesso em: 25 maio 2026.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo penal**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BATISTA, Nilo. **Matrizes críticas do pensamento criminológico**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/259394>. Acesso em: 25 maio 2026.

BIONDI, Karina. **Junto e misturado: uma etnografia do PCC**. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mapa das organizações criminosas no Brasil**. Brasília: MJSP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/inteligencia-penal/mapa-das-orcrims/mapa-orcrim-2024/view>. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de Informações Penitenciárias SISDEPEN: 1º semestre de 2025**. Brasília: SENAPPEN, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-1o-semester-de-2025.pdf/view>. Acesso em: 25 maio 2026.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAVALCANTI, Rodrigo. **Lavagem de capitais: combate à criminalidade econômica e a preservação dos direitos fundamentais**. Natal: Polimatia, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 25 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 349, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 25 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 350, de 27 de outubro de 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. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 25 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 461, de 25 de maio de 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4576>. Acesso em: 25 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 500, de 24 de maio de 2023**. Altera a Resolução CNJ n. 294/2019, que regulamenta o programa de assistência à saúde suplementar para magistrados e servidores do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5108>. Acesso em: 25 maio 2026.

DIAS, Camila Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ETZIONI, Amitai. **A comparative analysis of complex organizations**. New York: Free Press, 1975.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 25 maio 2026.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2021.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. **Crime organizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 139-148, 2011. DOI: <https://doi.org/10.5380/rsp.v19i40.31703>. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31703>. Acesso em: 25 maio. 2026.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **A teoria das organizações aplicada ao crime organizado**. São Paulo: UNESP, 2012.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1986.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. **Crime organizado e análise econômica do direito**. Curitiba: Juruá, 2014.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. **Economia do crime**. Curitiba: Juruá, 2005.

SUTHERLAND, Edwin H. **Principles of criminology**. 4th ed. Philadelphia: Lippincott, 1947.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

Rodrigo Cavalcanti

Doutor em Direito pela UNIMAR. Mestre em Direito pela UFRN. Professor e advogado criminalista.

Larissa Cristine Siqueira de Oliveira

Graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo e em Direito. Especialista em Direito e Processo Penal. Mestranda em Ciências Criminológicas e Forenses. Escrivã de Polícia Civil do Rio Grande do Norte.

Submetido em: 22/3/2026

Aceito em: 5/5/2026

ARTIGO

CRIME ORGANIZADO

PRISÃO PREVENTIVA EM ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS: A PRESUNÇÃO DE PERICULOSIDADE EM POSSÍVEL TENSÃO COM A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

PRETRIAL DETENTION IN CRIMINAL ORGANIZATIONS: THE PRESUMPTION OF DANGEROUSNESS IN POSSIBLE TENSION WITH THE PRESUMPTION OF INNOCENCE

Thiago Baldani Gomes De Filippo

Resumo: O artigo examina a prisão preventiva decretada contra investigados ou acusados de integrarem organizações criminosas, com o objetivo de analisar a tensão entre a presunção abstrata de periculosidade e a presunção constitucional de inocência. Adota-se pesquisa dogmático-jurídica, com abordagem constitucional e processual penal, voltada à investigação do paradigma contemporâneo de tutela penal de exceção, do *locus* da presunção de inocência e dos requisitos legais da prisão preventiva. Conclui-se que são incompatíveis com a ordem constitucional automatismos prisionais fundados exclusivamente na imputação de vínculo associativo, exigindo-se fundamentação concreta e individualizada, sob pena de violação do devido processo penal no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: prisão preventiva; organizações criminosas; periculosidade; presunção de inocência.

Abstract: The article examines pretrial detention ordered against individuals investigated or accused of participating in criminal organizations, with the objective of analyzing the tension between the abstract presumption of dangerousness and the constitutional presumption of innocence. The study adopts a doctrinal legal approach, grounded in constitutional and criminal procedural analysis, aimed at investigating the contemporary paradigm of exceptional criminal enforcement, the *locus* of the presumption of innocence, and the legal requirements for pretrial detention. It concludes that custodial automatism based solely on allegations of associative criminal ties are incompatible with the constitutional order, requiring concrete and individualized reasoning, under penalty of violating due criminal process within the Democratic Rule of Law.

Keywords: pretrial detention; criminal organizations; dangerousness; presumption of innocence.

1 INTRODUÇÃO

A prisão preventiva constitui a mais grave das medidas cautelares pessoais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, por implicar a restrição antecipada da liberdade de indivíduo ainda não definitivamente condenado. Em um sistema processual penal estruturado sob a égide da presunção de inocência, sua decretação deve assumir caráter absolutamente excepcional, condicionada à demonstração concreta de necessidade cautelar.

Todavia, o enfrentamento ao crime organizado, intensificado nas últimas décadas sob a influência de diretrizes internacionais e de discursos político-criminais orientados pela segurança pública, tem fomentado a adoção de modelos de tutela penal de exceção. Nesse contexto, indivíduos investigados ou processados por integrarem organizações criminosas passam a ser frequentemente submetidos a um tratamento processual mais gravoso, muitas vezes fundado em presunções abstratas de periculosidade incompatíveis com o paradigma constitucional garantista.

A expansão de mecanismos repressivos voltados ao combate de estruturas crimi-

nosas complexas, embora compreensível sob a perspectiva da proteção de bens jurídicos relevantes, encerra o risco de relativização indevida de direitos fundamentais, especialmente quando se admite a utilização automática da prisão preventiva como instrumento de neutralização antecipada do imputado. Tal tendência aproxima-se de concepções próprias de um Direito Penal de emergência, orientado mais pela lógica do inimigo do que pelos princípios do devido processo penal democrático.

Diante desse cenário, o presente trabalho propõe examinar a compatibilidade entre a decretação da prisão preventiva em casos de criminalidade organizada e a presunção de inocência, analisando a vedação constitucional a automatismos prisionais e a necessidade de fundamentação concreta da medida cautelar. Busca-se demonstrar que a gravidade abstrata do delito ou a mera imputação de vínculo associativo não são suficientes para justificar a privação cautelar da liberdade, devendo prevalecer a exigência de demonstração individualizada da necessidade da prisão.

2 O PARADIGMA DA TUTELA PENAL DE EXCEÇÃO NO ENFRENTAMENTO ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E SUAS POSSÍVEIS REPERCUSSÕES SOBRE A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

O crime organizado é fato social cuja dinâmica desconhece limites geográficos. Assim como grandes conglomerados empresariais se estruturam mediante sofisticados arranjos societários destinados à maximização de resultados econômicos lícitos, organizações criminosas tendem a adotar arquiteturas igualmente complexas, voltadas à potencialização de seus dividendos ilícitos, oriundos de uma série de crimes-fim, como

o tráfico de drogas, armas e pessoas, delitos patrimoniais e crimes contra a administração pública, entre outros.

A flexibilização das fronteiras derivada da globalização potencializou a liberdade de trânsito de indivíduos, capitais e mercadorias, ampliando a interferência mundial de grupos criminosos, sobretudo em Estados marcados por déficits regulatórios e fragilidades institucionais (Carneiro; Bechara,

2017, p. 800). Esse quadro é reverberado no levantamento do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), segundo o qual se estima que entre US\$ 2 trilhões a US\$ 5 trilhões sejam objeto de lavagem de dinheiro a cada ano, o que representaria cerca de 2% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (UNODC, apud COAF, 2020).

A atuação transnacional coordenada no crime organizado passou a atrair a atenção da comunidade internacional. Com vistas à evitação de ilhas de impunidade, passou a haver certo incentivo à adoção de modelos estandardizados de enfrentamento à criminalidade organizada, que pudessem se contrapor ao seu alto grau de sofisticação. As diretrizes internacionais básicas são derivadas da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) (Convenção de Palermo), promulgada no Brasil pelo Decreto n. 5.015, de 12/03/2004.

A internalização do modelo de Palermo no ordenamento jurídico brasileiro inspirou a revogação da vetusta Lei n. 9.034/1995, que expressamente dispunha sobre a “utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas”, mas sequer estabelecia os requisitos básicos desse agrupamento. A atual Lei n. 12.850/2013 é claramente influenciada pela Convenção de Palermo, apesar de apresentar definição ligeiramente diversa de organização criminosa.¹ Por outro lado, incorporou as técnicas especiais de investigação indicadas pelo texto convencional, com destaque para a colaboração premiada, a captação ambiental de sinais, a ação controlada e a infiltração de agentes (art. 3º). Atualmente, há alguns projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, com destaque para o Projeto de Lei n. 5.582/2025

(Projeto Antifacção), apresentado pelo Poder Executivo e elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, assim como os demais, é pautado pelo mote do endurecimento das penas e da criação de mecanismos processuais mais eficazes para o enfrentamento do crime organizado (Câmara dos Deputados, 2025).

A globalização, a despeito de sua tônica inicial restrita a questões econômicas, rapidamente estendeu os seus efeitos para as esferas política e jurídica. A concepção clássica de soberania enquanto poder absoluto e ilimitado foi comprometida pelo fenômeno da interlegalidade, caracterizado pela coexistência de redes normativas transnacionais com pretensão de universalidade. Sob tal perspectiva, os ordenamentos jurídicos nacionais passam a sofrer influxos externos que condicionam a adoção de determinados padrões de comportamento institucional, especialmente no enfrentamento de interesses que ultrapassam as fronteiras estatais (De Filippo, 2025, p. 61).

Todavia, a repressão ao crime organizado, orientada por diretrizes internacionais, apresenta o risco de expansão indevida da tutela penal (Silva Sánchez, 2011) e de banalização de um Direito Penal de Emergência fundado na lógica do combate ao inimigo (Moccia, 1997), produzindo relevantes fricções com direitos e garantias fundamentais de natureza penal e processual penal, que apresentam a indisfarçável natureza de limites ao poder punitivo estatal.

Ocorre que tais normas possuem essência principiológica. Diferentemente das regras que subjazem à lógica do *tudo ou nada* (Dworking, 2002, p. 32), os princípios apresentam tessitura mais fluida e elástica, decorrente de sua baixa densidade semântico-

¹ A Convenção de Palermo entende por grupo criminoso organizado o “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material” (art. 2º, a). Por sua vez, a norma penal explicativa do art. 1º, § 1º, da Lei 12.850/2013, considera “organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.”

-normativa (Rothenburg, 2003, p. 18), e, bem por isso, são sujeitos a juízos de ponderação, o que implica, tanto no plano abstrato de elaboração das leis quanto na concretude das decisões judiciais, a possibilidade de reduções contingenciais do âmbito de incidência original de alguns princípios, em prol da extensão do campo de incidência de outros.

A despeito de sua ductibilidade (Zagrebelsky, 2009, p. 17), os princípios parecem comportar um núcleo essencial irreduzível, a representar sua essência literal possível que, se vilipendiada, poderá implicar o próprio aniquilamento de seu conteúdo nuclear. Por exemplo, no campo penal, o princípio da legalidade estrita² pode coexistir com normas penais em branco em sentido estrito,³ mas seria totalmente anulado se a criminalização de certo comportamento ocorresse,

em sua totalidade, por ato normativo diverso de lei em sentido estrito ou mesmo pelos costumes.⁴

No âmbito do processo penal, a tônica do enfrentamento exemplar ao crime organizado pode causar certas fricções com o princípio da presunção de inocência. O indivíduo investigado ou processado por integrar organização criminosa pode sofrer algum tratamento processual mais gravoso que acabe por vilipendiar a essência desse princípio constitucional.

Em seguida, passa-se a analisar as questões constitucionais da presunção de inocência e seus desdobramentos processuais para, então, examinar-se as particularidades inerentes à prisão preventiva de quem é investigado ou processado por pertencer à organização criminosa.

3 PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA: LOCUS CONSTITUCIONAL E REGRAS DENSIFICADORAS

Na ordem constitucional brasileira, a presunção de inocência⁵ é garantia fundamental individual, reconhecida pelo art. 5º, LVII, da Constituição da República, ao estabelecer que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”. Também desfruta de elevado prestígio internacional. Sua consa-

gração remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789),⁶ com reconhecimento expresso pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948),⁷ pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950)⁸ e pela Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969).⁹ A presunção de inocência é expressamente prevista em

2 Previsto tanto no art. 5º, XXXIX, da Constituição da República, quanto no art. 1º do Código Penal, proclama que não há crime “sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.”

3 As normas penais em branco em sentido estrito são aquelas cujo complemento é de nível inferior ao das leis, como o caso do art. 33 da Lei n. 11.343/2006, cuja compreensão depende de portaria da Secretaria de Vigilância Sanitária, órgão vinculado ao Ministério da Saúde. Como adverte Klaus Tiedemann, tais modalidades normativas apenas devem ser utilizadas quando imprescindível for que a tutela penal de certo interesse se dê por menos entraves burocráticos, a depender das circunstâncias de tempo e lugar (Tiedemann, 2002, p. 75).

4 Por exemplo, na tradição de Common Law, era possível que as infrações penais derivassem dos costumes, daquilo que era culturalmente compartilhado por dada comunidade, como ocorria até o início do século XX no Estado de Kentucky com a infração de plano nefasto para a exação habitual de usura bruta (Dressler, 2015, p. 28).

5 A presunção de inocência é equivalente à presunção de não culpabilidade, tratando-se de opção terminológica (Badaró, 2003, p. 282).

6 Art. 9º: “Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado”.

7 Art. 11.1: “Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.”

8 Art. 6.2: “Qualquer pessoa acusada de uma infração presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada.”

9 Art. 8.2: “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa (...).”

algumas das Constituições europeias¹⁰ e reconhecida como um princípio implícito em outros textos, como ocorre na Constituição dos Estados Unidos, que a identifica na conjugação das 5^a, 6^a e 14^a Emendas.¹¹

Ao lado de outros princípios processuais penais constitucionais, tais como os princípios da jurisdicionalidade, do contraditório e da ampla defesa, da motivação das decisões judiciais, da razoável duração do processo, da publicidade e do duplo grau de jurisdição, fundamentam o devido processo penal, instrumento indispensável à prevenção de práticas estatais arbitrárias (Giacomolli, 2014, p. 22).

Em se tratando de direito fundamental, deve ser interpretado e concretizado em sua máxima efetividade (Canotilho; Moreira, 2007, p. 217), o que, no caso da presunção de inocência, implica o seu reconhecimento sob três dimensões: (i) *norma de tratamento*, porque o investigado ou acusado deve ser tratado como inocente até o eventual advento da condenação definitiva, o que implica a excepcionalidade das medidas cautelares, em especial da prisão provisória; (ii) *norma probatória*, porque a carga probatória é da acusação, obstando-se inversões do ônus de prova; e (iii) *norma de julgamento*, porque a condenação deve ser embasada na certeza do fato e de sua autoria, militando a dúvida em favor do acusado (*in dubio pro reo*) (Zanoide de Moraes, 2010, p. 427).

A despeito de seu reconhecimento axiológico-normativo e de sua aparente clareza

semântica, nos últimos tempos, o potencial da presunção de inocência como limite ao poder punitivo do Estado vem sendo colocado em xeque por iniciativas voltadas à maximização de modalidades específicas da tutela penal.

O ultraje à presunção de inocência enquanto norma probatória e também como norma de julgamento ocorre quando, constatadas a relevância do bem jurídico-penal e as dificuldades práticas de prova dos argumentos deduzidos pela acusação, a jurisprudência passa a admitir inversões do ônus da prova, fazendo recair sobre o acusado o encargo de demonstrar que os fatos não ocorreram como narrado; e, ao final, por ocasião do julgamento, caso o réu não logre demonstrá-lo, eventuais dúvidas deixam de favorecê-lo.

Alguns exemplos são expressivos. No cenário dos delitos patrimoniais, pode ser destacada a corrente jurisprudencial que, em razão das dificuldades de se comprovar o dolo no crime de receptação, impõe ao acusado o ônus de provar sua boa-fé.¹² Em se tratando do tráfico de drogas, em harmonia com a severidade decorrente da lógica de guerra às drogas (*war on drugs*), a jurisprudência nacional vem reconhecendo a incidência da majorante especial do inciso III do art. 40 da Lei n. 11.343/2006 a partir da mera proximidade geográfica, independentemente de prova de que o autor da infração conhecia essa circunstância, acabando por acolher uma espécie de responsabilidade penal ob-

10 Por exemplo, calham registro o art. 32.2 da Constituição Portuguesa “Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação...”; o art. 24.2 da Constituição Espanhola “Igualmente, todos têm direito (...) à presunção de inocência”; e o art. 27.2 da Constituição Italiana “O imputado não é considerado culpado até o trânsito em julgado da condenação”.

11 Como a Suprema Corte Americana já afirmou em *Coffin v. United States*, 156 U.S. 432 (1895) e em *In re Winship*, 397 U.S. 358 (1970).

12 E.g.: “De fato, em se cuidando do crime descrito no art. 180, caput, do Código Penal, a prova é sutil e difícil, daí avultando a importância dos fatos circunstanciais que envolvem a infração e a própria conduta do agente. Não é por outra razão que a jurisprudência, de forma reiterada e unânime, tem reconhecido que a posse injustificada da res inverte o ônus da prova, de tal sorte que é perfeitamente possível atribuir a responsabilidade pelo crime de receptação dolosa ao agente que é surpreendido na posse de bem de origem espúria e não apresenta justificativa cabal e palpável a respeito do fato. Em tema de receptação, a só posse injustificada da res faria - como no furto - por presumir a autoria. Ao possuidor, tal sucedendo, é o que competiria demonstrar havê-la recebido por modo lícito. A apreensão da res furtiva em poder do acusado enseja, indubitavelmente, a inversão do ônus da prova” (TACRIM-SP - Rev. - Rel. Luiz Ambra - RT 728/543). (...)” (TJSP, 9ª Câmara de Direito Criminal, Apelação n. 0018205-44.2011.8.26.0050, Rel. Des. Sérgio Coelho, j. 16/05/2013, v.u.).

jetiva específica para tal causa de aumento de pena.¹³ E, por fim, por força da intangibilidade dos direitos da mulher em situação de violência doméstica, contrastada com as dificuldades de comprovação de crimes que não deixam vestígios e são cometidos no interior da residência, os tribunais têm admitido a palavra da ofendida como prova suficiente para a condenação, independentemente do restante da prova oral.¹⁴

A presunção de inocência também sofre mitigações enquanto norma de tratamento, sob as perspectivas legislativa e jurisprudencial, com a promulgação de leis ou a fixação de entendimentos que tendem a conferir status antecipado de culpabilidade a indivíduos acusados da prática de certos crimes considerados graves, em relação aos quais se pretende intensificar a resposta penal.

Em sede legislativa, merece referência a Lei n. 15.035/2024, que incluiu os parágrafos 1º a 3º no art. 234-B do Código Penal (CP), estatuinto que os réus condenados em primeiro grau pelos crimes sexuais descritos no Título VI do CP não terão direito ao segredo de justiça: seus nomes, números de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), tipos pe-

nais e penas serão de acesso público pelo sistema de consulta processual, além de se submeterem a monitoramento eletrônico.

No âmbito jurisprudencial, adquire relevo a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal em 13/11/2024: “A soberania dos veredictos do Tribunal do Júri autoriza a imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados, independentemente do total da pena aplicada” (Tema 1.068). O entendimento, embasado na prevalência do princípio da soberania dos veredictos, superou, inclusive, os termos literais do § 4º do art. 492, do CPP, com redação determinada pela Lei n. 13.964/2019, que apenas autoriza a execução imediata da pena de prisão se esta fosse igual ou superior a 15 anos de reclusão.

Destacam-se, assim, algumas das iniciativas legislativas e dos entendimentos jurisprudenciais que têm colocado em xeque o princípio da presunção de inocência, promovendo progressivo encolhimento de seu âmbito de incidência e suscitando dúvidas quanto à sua compatibilidade com a ordem constitucional.

13 No Superior Tribunal de Justiça: A jurisprudência da Corte Superior de Justiça firmou-se no sentido de que a simples prática do delito na proximidade de estabelecimentos listados no inciso III do art. 40 da Lei n. 11.343/2006 já é motivo suficiente para a aplicação da majorante, sendo desnecessário que o tráfico de drogas vise os frequentadores desses locais.” (STJ, HC 219.589/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 28/2/2013). E, mais recentemente, ao reafirmar a natureza objetiva dessa majorante especial: “Nos termos da jurisprudência desta Corte, a majorante do art. 40, III, da Lei 11.343/2006 é de natureza objetiva, bastando que o agente tenha conhecimento dessa circunstância, não sendo necessária a comprovação da efetiva mercancia, tampouco que a substância entorpecente atinja diretamente os estudantes, sendo suficiente que a prática ocorra nas imediações do estabelecimento de ensino. Precedentes.” (STJ, AgRg no Recurso Especial 1.920.047-SP, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), DJe 28/6/2021). No Supremo Tribunal Federal: “Comprovado o tráfico em local próximo a estabelecimento de ensino, tem-se viável a incidência da causa de aumento de pena prevista no inciso III do artigo 40 da Lei n. 11.343/2006 (...) Quanto à aplicação da causa de aumento definida no artigo 40, inciso III, da Lei n. 11.343/2006, a Nona Câmara de Direito Criminal lastreou-se em laudo pericial do local do crime, a demonstrar a prática do delito à distância de 200 metros de estabelecimento de ensino – Centro Municipal de Educação Infantil Professora Mercedes Fernandes de Lima –, revelando-se viável a observância da norma.” (STF, Primeira Turma, HC 180.958/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 23/6/2020).

14 “É firme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que, em crimes praticados no âmbito doméstico, a palavra da vítima possui especial relevância, uma vez que, em sua maioria, são praticados de modo clandestino, não podendo ser desconsiderada, notadamente quando corroborada por outros elementos probatórios” (AgRg no AREsp 1003623/MS, Rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª Turma, j. em 1/3/2018).

4 A EXCEPCIONALIDADE DA PRISÃO PREVENTIVA COMO DECORRÊNCIA DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

Como se pontuou, uma das irradiações da presunção de inocência está na identificação da norma de tratamento, relacionada à necessidade de que investigados e réus sejam presumivelmente inocentes até eventual condenação definitiva.

A intangibilidade desse status não se subordina à relevância do interesse tutelado, à gravidade do fato nem à identidade do autor. Por mais essenciais que sejam os bens jurídico-penais em jogo, por mais extensas e profundas que se revelem as violações e por mais gravoso que seja o histórico do indivíduo, nada autoriza o esvaziamento da presunção de inocência, garantia estruturante do processo penal democrático, que sequer pode ser objeto de renúncia pelo próprio imputado.¹⁵

A afirmação de que o imputado deve ser tratado como inocente projeta uma série de consequências destinadas a minimizar a estigmatização inerente ao processo penal, mas exprime, sobretudo, o conteúdo irreduzível da vedação absoluta ao cumprimento antecipado de pena. A sanção penal somente pode ser aplicada pelo magistrado ao término de um devido processo, do que decorrem duas proibições fundamentais: (i) acordos celebrados com agentes da persecução penal não podem implicar cumprimento de pena;¹⁶ e (ii) as medidas cautelares impostas no curso da investigação ou do processo

não podem, em hipótese alguma, submeter-se à lógica própria das sanções penais.

Os adeptos de teorias retributivas pretendem justificar as penas enquanto simples reproche ou castigo pelo crime praticado; os defensores de teorias preventivas fundamentam a sanção penal a partir de sua necessidade, destacando seu caráter instrumental;¹⁷ e há, por fim, os partidários de teorias ecléticas, que vislumbram a pena como mecanismo simultâneo de retribuição e instrumento de prevenção de crimes (Bruno, 1976, p. 14).

Embora as medidas cautelares pessoais, em geral, e a prisão preventiva, em especial, possam se aproximar da perspectiva subjacente à finalidade especial negativa, no sentido de defesa social por meio da neutralização de fontes de perigo, diferentemente das sanções penais, elas ostentam a marca da excepcionalidade, somente podendo ser impostas diante de fundada razão concreta de natureza cautelar, observados os demais requisitos legais.

A diferença fundamental reside no fato de que, enquanto a prisão-pena é regra, ressalvadas as hipóteses legais de conversão em penas restritivas de direitos (art. 44 do Código Penal) ou de suspensão condicional (art. 77 do CP), a prisão processual é exceção, apenas se legitimando quando presentes os requisitos legais e demonstrada,

¹⁵ Por esse motivo, aliás, a confissão, anteriormente reputada por “rainha das provas”, sequer pode ser legitimamente compreendida como prova absoluta, carecendo de exame à luz dos demais elementos de provas, como se extrai do art. 197 do CPP: “O valor da confissão se aferirá pelos critérios adotados para os outros elementos de prova, e para a sua apreciação o juiz deverá confrontá-la com as demais provas do processo, verificando se entre ela e estas existe compatibilidade ou concordância.”

¹⁶ As condições a serem cumpridas pelos imputados relacionadas aos diversos institutos componentes da chamada “Justiça Penal negocial”, como ocorre na transação penal (art. 76 da Lei n. 9.099/1995), na suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei n. 9.099/1995), no acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP) e na colaboração premiada (arts. 3º-A e seguintes da Lei n. 12.850/2013), são apenas medidas que, se satisfeitas, implicarão benefícios ou, no máximo, a extinção da punibilidade, porém não são penas, já que o seu descumprimento não pode ensejar a conversão em privação de liberdade, tampouco prevalecem para efeito de reincidência ou de maus antecedentes.

¹⁷ As teorias preventivas podem ser gerais positivas (ênfase na capacidade da pena de reafirmar aos cidadãos a confiança no ordenamento jurídico-penal), gerais negativas (realce na capacidade intimidatória do Direito Penal, para inibir potenciais criminosos), especiais positivas (destaque para o potencial ressocializador da pena) ou especiais negativas (protagonismo do objetivo de inocuidade do autor de infração penal) (Salvador Netto, 2009, p. 216 e ss.).

à luz da concretude dos fatos, sua efetiva necessidade cautelar.

A excepcionalidade da prisão preventiva, presente nas entrelinhas do texto constitucional consagrador da presunção de inocência, é expressamente reconhecida pelo § 6º do art. 282 do Código de Processo Penal (CPP).¹⁸ Além de densificar a norma de tratamento derivada desse princípio, a disposição processual harmoniza-se com o princípio da proporcionalidade, ao indicar

que a prisão somente se revelará necessária quando as demais medidas adequadas não se mostrarem idôneas às finalidades cautelares colimadas, sempre observada a proporcionalidade em sentido estrito, refletida na ideia de equilíbrio entre os meios e objetivos visados (Sarlet, 2004, p. 101).¹⁹ A decretação da prisão preventiva, verdadeira *ultima ratio* das medidas cautelares pessoais, implica a análise acurada de seus requisitos legais.

3.1 REQUISITOS DA PRISÃO PREVENTIVA

As prisões provisórias, cautelares ou processuais, são aquelas existentes no curso de procedimentos investigatórios ou de processos penais, marcadas pela excepcionalidade, cautelaridade e instrumentalidade.

A doutrina costuma identificar três espécies: (i) prisão em flagrante delito; (ii) prisão temporária; e (iii) prisão preventiva (Pacelli, 2019, p. 544). A primeira deve ser compreendida como *estado flagrancial*, e não prisão, porque sua decretação independe de mandado judicial, bastando que se vislumbre uma das hipóteses fáticas previstas no art. 302 do CPP,²⁰ além de não poder durar

mais do que 24 horas²¹ (De Filippo, 2025, p. 124).

A prisão temporária possui regência especial na Lei n. 7.960/1989. Somente pode ser decretada durante a etapa investigativa preliminar, submetendo-se aos requisitos do art. 1º: por um lado, pertinência investigativa com ao menos uma das infrações penais previstas em seu inc. III e, por outro, *imprescindibilidade* às investigações, ou se o *indiciado não tiver residência fixa ou não fornecer elementos necessários ao esclarecimento de sua identidade*.²² Ademais, a prisão temporária somente pode perdurar por 5 dias, prorrogáveis por mais 5, em caso de extrema

18 Art. 282 (...) § 6º: “A prisão preventiva somente será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar, observado o art. 319 deste Código, e o não cabimento da substituição por outra medida cautelar deverá ser justificado de forma fundamentada nos elementos presentes do caso concreto, de forma individualizada.”

19 Trata-se, aliás, do fundamento constitucional estampado no art. 282, caput, do CPP, na referência à necessidade e da adequação, corolários da proporcionalidade, como requisitos básicos para se examinar se é, ou não, caso de imposição das medidas cautelares e também para a eleição das espécies de medidas adequadas ao caso.

20 Art. 302. “Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.”

21 Como estabelece o art. 310, caput, do CPP, no prazo de 24 horas, o preso será submetido à audiência de custódia, quando o juiz apreciar a regularidade procedimental do flagrante e o homologará, se não for caso de relaxamento. Em seguida, analisará se é hipótese de liberdade provisória, sem ou com a imposição de medidas cautelares. Em último caso, apenas quando necessário, converterá o flagrante em prisão preventiva, ainda que o indivíduo permaneça privado de liberdade, já não mais se tratará de prisão em flagrante, mas de prisão preventiva.

22 Art. 1º. “Caberá prisão temporária: I - quando imprescindível para as investigações do inquérito policial; II - quando o indicado não tiver residência fixa ou não fornecer elementos necessários ao esclarecimento de sua identidade; III - quando houver fundadas razões, de acordo com qualquer prova admitida na legislação penal, de autoria ou participação do indiciado nos seguintes crimes: a) homicídio doloso (art. 121, caput, e seu § 2º); b) seqüestro ou cárcere privado (art. 148, caput, e seus §§ 1º e 2º); c) roubo (art. 157, caput, e seus §§ 1º, 2º e 3º); d) extorsão (art. 158, caput, e seus §§ 1º e 2º); e) extorsão mediante seqüestro (art. 159, caput, e seus §§ 1º, 2º e 3º); f) estupro (art. 213, caput, e sua combinação com o art. 223, caput, e parágrafo único); (Vide Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) g) atentado violento ao pudor (art. 214, caput, e sua combinação com o art. 223, caput, e parágrafo único); (Vide Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) h) rapto violento (art. 219, e sua combinação com o art. 223, caput, e parágrafo único); (Vide Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) i) epidemia com resultado de morte (art. 267, § 1º); j) envenenamento de água potável ou substância alimentícia ou medicinal qualificado pela morte (art. 270, caput, combinado com art. 285); l) quadrilha ou bando (art. 288), todos do Código Penal; m) genocídio (arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956), em qualquer de suas formas típicas; n) tráfico de drogas (art. 12 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976); o) crimes contra o sistema financeiro (Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986); p) crimes previstos na Lei de Terrorismo. (Incluído pela Lei nº 13.260, de 2016).”

e comprovada necessidade,²³ elevando-se esses prazos para 30 dias, em se tratando de crimes hediondos e assemelhados.²⁴ Ao final desses lapsos, a própria autoridade deverá colocar o investigado imediatamente em liberdade, independentemente de alvará judicial.

A prisão preventiva é a prisão cautelar por excelência (Nucci, 2011, p. 61). Admite-se a sua decretação tanto na etapa preliminar investigativa, quanto na fase processual, desde que presentes os requisitos formais e materiais.

Formalmente, nos termos do art. 313 do CPP, somente se admite a prisão preventiva: (i) nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 anos; (ii) independentemente desse patamar, em se tratando de reincidente em crime doloso; e (iii) se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher ou contra vítima vulnerável, a saber, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, desde que a finalidade seja garantir a execução de medidas protetivas de urgência.

Desde que presente ao menos um desses requisitos formais, impõe-se analisar os requisitos materiais, representativos do *fumus commissi delicti* e do *periculum libertatis*. O primeiro remete à existência de indícios do fato criminoso e de sua autoria, e o segundo representa a identificação de um dos elementos inculpidos no art. 312 do CPP: (i) garantia da ordem pública; (ii) garantia da ordem econômica; (iii) conveniência da instrução criminal; e (iv) aplicação da lei penal (Cruz, 2022, p. 261).

A garantia da ordem pública envolve a própria segurança pública de uma cidade, de um bairro ou de uma região (Nucci, 2011, p. 63).

Sua indeterminação semântica tem permitido agasalhar uma série de realidades diversas, havendo possibilidade hermenêutica de sua identificação com a gravidade ou magnitude da infração, a credibilidade da justiça e das instituições, a satisfação do sentimento de justiça da sociedade, o clamor público gerado pelo crime, a segurança do próprio investigado ou réu, o exemplo a outros possíveis criminosos e a resposta eficaz e pronta à conduta do réu (Cruz, 2022, p. 270).

A garantia da ordem econômica, vista como espécie do gênero ordem pública (Nucci, 2011, p. 65), é normalmente vinculada a circunstâncias concretamente desvaliosas de crimes econômicos, visando a coibir a continuidade de condutas que possam causar graves danos ao mercado, à livre concorrência e à higidez das relações econômicas, em geral, especialmente quando demonstrado risco concreto de reiteração delitiva.

A conveniência da instrução criminal vincula-se à atuação do réu voltada a embarçar a colheita de provas, por meio de ameaças a vítimas e testemunhas, falsificação de documentos, alteração de registros, destruição ou ocultação de elementos probatórios e outros comportamentos ativos tendentes a interferir na regular atividade probatória.

Por fim, a aplicação da lei penal relaciona-se ao risco concreto de fuga do investigado ou réu, como desaparecer logo após os fatos, viajar para local ignorado, dentre outros (Nucci, 2011, p. 66).

Dentre os quatro elementos materiais justificadores da prisão preventiva, a garantia da ordem pública, apesar das críticas e de que sua própria constitucionalidade seja colocada em xeque em razão de seu escopo de mera segurança pública e defesa social,

23 Art. 2º: "A prisão temporária será decretada pelo Juiz, em face da representação da autoridade policial ou de requerimento do Ministério Público, e terá o prazo de 5 (cinco) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade (...)."

24 Art. 2º, § 4º, da Lei n. 8.072/1990: "A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade."

apartando-se de finalidades puramente cautelares ou processuais (Lopes JR., 2024, p. 141), é o fundamento mais frequentemente utilizado pelos tribunais para a decretação ou manutenção de prisões preventivas (Castro, 2015). A indeterminação semântica do instituto apresenta a potencialidade de subverter a necessária excepcionalidade da prisão preventiva em regra, ao ampliar a margem de discricionariedade judicial e oferecerem espaço hermenêutico para decisões de viés mais rigoroso, orientadas à expansão do uso da medida extrema.

À luz de sua elasticidade conceitual, nota-se um esforço legislativo para a colmatação de seu alcance normativo. Nesse sentido, a Lei n. 15.272/2025 incluiu o § 5º no art. 310 do CPP, recomendando a conversão do flagrante em prisão preventiva se presente ao menos uma das seguintes circunstâncias: (i) reiteração de infrações penais; (ii) infração penal cometida com o emprego de violência ou grave ameaça à pessoa; (iii) o agente já tenha sido solto em outra audiência de custódia, a não ser que tenha contado com posterior absolvição; (iv) a infração penal tiver sido praticada na pendência de inquérito ou ação penal; (v) houver fuga ou perigo de fuga; e (vi) risco de interferência na regular tramitação do inquérito ou da instrução criminal, bem como ameaça à obtenção, preservação ou integridade dos elementos probatórios.

À exceção das duas últimas hipóteses, que condizem, respectivamente, com a prisão para a garantia da aplicação da lei penal e a conveniência da instrução criminal, as demais representam concretizações da ordem pública, retratadas, em síntese, pela gravidade concreta do fato (ii) ou pela reiteração criminosa (i, iii e iv).

A mesma Lei n. 15.272/2025 incluiu o § 3º no art. 312 do CPP, estabelecendo parâmetros expressos para a aferição da periculosidade do agente, *geradora de risco à ordem pública*, quais sejam: (i) o seu *modus operandi*, incluindo o uso reiterado de violência ou grave ameaça à pessoa e a sua premeditação para a prática do crime; (ii) a participação em organização criminosa; (iii) a natureza, quantidade e variedade de drogas, armas ou munições apreendidas; e (iv) o fundado receio de reiteração delitiva, considerando-se, inclusive, a existência de outros inquéritos e ações penais em curso.

Tais hipóteses não se restringem aos casos de conversões de flagrantes em preventivas, como na situação precedente, devendo ser consideradas por qualquer decisão que analise decretar a prisão preventiva para a garantia da ordem pública com base na periculosidade do agente. Também neste caso, manteve-se a preocupação do legislador com a gravidade concreta do fato (i e iii) e com a reiteração criminosa (i, ii e iv).

Os novos dispositivos legais apresentam o trunfo de minimizar a insegurança derivada da equivocidade do conceito de ordem pública, devendo funcionar como *limites negativos* para a sua aferição. Por outro lado, representam o risco de atuarem como *limites positivos* ou *mandamentos de prisão preventiva*, acabando por, indevidamente, automatizá-la, postura que contraria a norma de tratamento decorrente da presunção de inocência e o disposto no próprio § 2º do art. 312 do CPP, incluído pela Lei n. 13.964/2019, que determina que a prisão preventiva demanda fundamentação concreta baseada em risco efetivo e em fatos novos ou contemporâneos.²⁵ Como a seguir se verá, esse risco se potencializa em se tratando de organização criminosa.

25 Art. 312, § 2º, do CPP. “A decisão que decretar a prisão preventiva deve ser motivada e fundamentada em receio de perigo e existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.”

3.2 PRISÃO PREVENTIVA PARA A GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA DECORRENTE DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA

A Lei n. 13.964/2019 incluiu o § 2º ao art. 310 do CPP, regendo que:

Se o juiz verificar que o agente é reincidente ou que integra organização criminosa ou milícia, ou que porta arma de fogo de uso restrito, deverá denegar a liberdade provisória, com ou sem medidas cautelares (Brasil, 2019).

Em sua literalidade, se o sujeito preso em flagrante for reincidente, integrante de organização criminosa ou milícia, ou portar arma de fogo de uso restrito, deverá ser mantido automaticamente em prisão preventiva, independentemente da análise dos demais requisitos legais relativos à sua necessidade, à luz das peculiaridades do caso concreto.

Referida norma processual não foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal,²⁶ o que permite a formação de uma compreensão perigosa e dissociada da dogmática processual penal constitucional, apta a transformar a prisão preventiva de exceção em regra nos casos que regula.

Ainda que o dispositivo abranja outras duas realidades distintas, relacionadas à reincidência e ao porte de arma de fogo de uso restrito, a questão adquire grande relevo quando se trata de sujeito apontado como integrante de organização criminosa.

A reiteração criminosa, especialmente em se tratando de infrações penais graves, parece ser, em tese, argumento válido para justificar a prisão preventiva com base na garantia da ordem pública. Entretanto, é preciso analisar com parcimônia o risco de reiteração, evitando-se presumi-lo pela vinculação do indivíduo a certa organização

criminosa. Ora, assim como há reiteração criminosa fora do contexto da criminalidade organizada, também é possível, em tese, que alguém apontado como integrante dessa estrutura delitiva não apresente, por si só, o risco dessa reiteração.

Em princípio, é dogmaticamente questionável, inclusive, se é possível considerar automaticamente como integrante de uma organização criminosa aquele que lhe presta serviços ilícitos pela primeira vez, como um único transporte de drogas ou uma única contribuição para a lavagem de capital de origem espúria.

Há, em verdade, dois modelos de imputação que buscam explicar essa realidade (Cancio Meliá; Silva Sánchez, 2008, p. 72). Para o primeiro, denominado *modelo de atribuição de responsabilidade por transferência*, a organização criminosa é um sistema de injusto autônomo e, por isso, todo aquele que, conhecedor de sua existência, busca com ela colaborar, ainda que de maneira efêmera, pode ser considerado seu integrante. O segundo, chamado *modelo de responsabilidade individual*, somente considera integrante quem colabora com organização criminosa de maneira habitual ou reiterada.

Ainda que se repute por adequado o segundo modelo, posto mais condizente com os princípios da culpabilidade e da intranscendência, não é incomum que sejam rotulados como integrantes de organização criminosa indivíduos que praticaram, em princípio, uma única conduta criminosa, sem risco concreto de reiteração, como é o caso dos transportadores eventuais de drogas para o crime organizado (*mulas do tráfico*).²⁷

26 No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298 ("Juiz das Garantias"), em 24/08/2023, de relatoria do Min. Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade de uma série de dispositivos da Lei 13.964/2019, deixando de se pronunciar expressamente sobre a legitimidade do parágrafo 2º ao art. 310 do CPP.

27 Valendo-se de argumentos semelhantes, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que o transporte eventual de drogas em favor de organização criminosa não implica, necessariamente, a conclusão de que o agente integra a sua estrutura. Nessa direção, e.g.: "O Supremo Tribunal Federal já decidiu, em inúmeros precedentes, que 'o exercício da função de 'mula',

Bem por isso, é necessário que haja cautela para se decretar uma prisão preventiva pela singela vinculação de um sujeito com uma organização criminosa, demandando que se investigue, ainda sob a lógica cautelar, a presença indiciária de risco concreto de

reiteração, porque é essa circunstância fática, aferível pelas particularidades do caso concreto, que efetivamente importa para avaliar a necessidade da prisão preventiva como garantia da ordem pública.

4 VEDAÇÃO DE AUTOMATISMOS PRISIONAIS NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS: A PRESUNÇÃO ABSTRATA DE PERICULOSIDADE DEVE CEDER À PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA

O movimento de especial recrudescimento contra o crime organizado é legítimo. A especialidade de seus requisitos, calcados na estrutura hierárquica e na divisão de tarefas, a articulação criminosa para a prática de graves crimes-fim e a capilaridade de sua atuação representam motivos mais do que suficientes para justificar a cominação de penas mais elevadas do que as previstas para os demais delitos associativos, como a associação criminosa (art. 288 do CP).²⁸

Por outro lado, a complexidade organizacional que propicia a prática habitual de delitos graves e a lavagem bilionária de ativos acarreta sérios riscos à ordem pública e à ordem econômica, justificando-se não apenas o incremento das sanções penais, mas também a adoção de técnicas investigativas e processuais diferenciadas, como a colaboração premiada, a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos, a ação controlada, o acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais e a informações eleitorais e comerciais, a interceptação das comunicações telefônicas e telemáticas, o afastamento de sigilos financeiros, a infiltração de agentes e a cooperação entre instituições, como se deduz do art. 3º da Lei n. 12.850/2013.

Entretanto, a legitimidade do enfrentamento inclemente ao crime organizado encontra limites intransponíveis estabelecidos pelo núcleo irreduzível das garantias fundamentais, de natureza penal e processual penal. Entre elas, a regra de tratamento derivada da presunção de inocência aponta para a excepcionalidade da prisão preventiva, que, de maneira alguma, pode se converter em regra automática para todo aquele investigado ou acusado de integrar organização criminosa.

Em vista dessa mesma preocupação, Zaffaroni (2007, p. 25) observa que o único critério para a medição da periculosidade e do dano do infrator só pode ser a periculosidade e o dano (real e concreto) de seus próprios atos. E acrescenta que, à medida que esse critério objetivo é abandonado, entra-se no campo da subjetividade arbitrária do individualizador do inimigo, que sempre invoca uma necessidade que não tem limites.

Em outras palavras, o § 2º do art. 310 do CPP é inconstitucional, pois automatiza a prisão preventiva de indivíduos apontados como supostos integrantes de organização criminosa, como se houvesse uma espécie de presunção abstrata de periculosidade que a justificasse. Entretanto, no âmbito do processo penal, a única presunção legí-

embora indispensável para o tráfico internacional, não traduz, por si só, adesão, em caráter estável e permanente, à estrutura de organização criminosa, até porque esse recrutamento pode ter por finalidade um único transporte de droga (...)" (STF, AgRg no HC 216.865/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 29/8/2022).

28 Enquanto ao crime de participar de organização criminosa são previstas penas de 3 a 8 anos de reclusão (art. 2º da Lei 12.850/2013), ao crime de associação criminosa (art. 288 do CP) são cominadas penas de 1 a 3 anos.

tima é a de inocência, que impõe a análise individualizada da gravidade concreta de cada comportamento, em tese, delituoso, como justificativa para a excepcionalidade da segregação cautelar.

Diferentemente do § 2º do art. 310 do CPP, está correto o inciso II do § 3º do art. 312 do CPP, ao apresentar a participação em organização criminosa como um dos parâmetros para aferição da periculosidade do agente, geradora de risco à ordem pública. Sem automatizá-la, apenas indica que essa circunstância deve ser sopesada pelo juiz quando da análise dos requisitos da prisão

preventiva, harmonizando-se, portanto, com o princípio da presunção de inocência.

É, portanto, necessário, que independentemente de eventuais *etiquetamentos* ou *rótulos* utilizados por agentes da persecução penal, o magistrado analise a presença dos requisitos formais e materiais da prisão preventiva, consideradas as vicissitudes de cada caso, sobressaindo, na hipótese de supostos integrantes de organização criminosa, a aferição rigorosa da presença concreta de risco de reiteração em outros comportamentos graves.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo evidencia que a prisão preventiva, enquanto medida cautelar de natureza excepcional, não pode ser instrumentalizada como mecanismo ordinário de enfrentamento à criminalidade organizada. A presunção abstrata de periculosidade decorrente da mera imputação de participação em organização criminosa revela-se incompatível com a presunção constitucional de inocência, que impõe tratamento processual fundado na excepcionalidade das restrições à liberdade antes do trânsito em julgado.

A expansão de modelos de tutela penal de exceção, inspirados por discursos de segurança pública e pela necessidade de respostas eficazes ao crime organizado, não autoriza o esvaziamento das garantias fundamentais estruturantes do processo penal democrático. A prisão preventiva deve per-

manecer condicionada à demonstração concreta de necessidade cautelar, baseada em elementos individualizados que evidenciem risco efetivo à ordem pública, à instrução criminal ou à aplicação da lei penal.

A vedação a automatismos prisionais constitui corolário lógico do devido processo penal, exigindo do magistrado fundamentação específica e proporcional, capaz de demonstrar a inadequação das medidas cautelares diversas da prisão. A mera gravidade abstrata do delito, a repercussão social do fato ou a suposição genérica de periculosidade não atendem a esse padrão constitucional.

Em última análise, a preservação da presunção de inocência como núcleo irredutível das garantias processuais representa condição indispensável à legitimidade do sistema penal em um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **O ônus da prova no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm#view. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre prisão temporária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7960.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 15.272, de 26 de novembro de 2025**. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15272.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). 29 de outubro: Dia Nacional de Prevenção à Lavagem de Dinheiro. **Notícias COAF**, 12 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/noticias-anteriores/29-de-outubro-dia-nacional-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRUNO, Aníbal. **Das penas**. 4. ed. Rio: Rio de Janeiro, 1976.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 5.582, de 2025**. Altera a Lei nº 12.850/2013 e outros diplomas para dispor sobre o combate às organizações criminosas no País. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2579832>. Acesso em: 20 fev. 2026.

CANCIO MELIÁ, Manuel; SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. **Delitos de organización**. Montevideo: B de F, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 1.

CARNEIRO, Leandro Piquet; BECHARA, Fabio R. O impacto no Brasil dos mercados ilícitos globais e do crime transnacional. In: PEREIRA, Eliomar da Silva; WERNER, Guilherme Cunha; VALENTE, Manoel Monteiro Guedes. **Criminalidade organizada**. São Paulo: Almeida, p. 79-112, 2017.

CASTRO, Pedro Machado de Almeida. Lei 12.403/2011: estudo jurisprudencial de aplicação das medidas cautelares diversas no âmbito dos tribunais superiores: uma abordagem jurimétrica. **Revista Brasileira**

de Ciências Criminais, São Paulo, v. 115, p. 109-139, 2015.

CRUZ, Rogerio Schietti. **Prisão cautelar**: dramas, princípios e alternativas. 7. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DE FILIPPO, Thiago Baldani Gomes. **Crimes de abuso de autoridade**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.

DE FILIPPO, Thiago Baldani Gomes. **Proporcionalidade legislativa penal**. 3. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2025.

DRESSLER, Joshua. **Criminal law**. 7. ed. São Francisco: LexisNexis, 2015.

DWORKING, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GIACOMOLLI, Nereu José. **O devido processo penal**. São Paulo: Atlas, 2014.

LOPES JÚNIOR., Aury. **Prisões cautelares e habeas corpus**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MOCCIA, Sergio. **La perene emergenza**: tendenze autoritarie nel sistema penale. 2. ed. Napoli: Scientifiche Italiane, 1997.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Prisão e liberdade**: as reformas processuais penais introduzidas pela lei 12.403, de 4 de maio de 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. **Finalidades da pena**: conceito material de delito e sistema penal integral. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 47, v. 12, p. 60-122, 2004.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. **La expansión del derecho penal**: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. 3. ed. Madrid: Edisofer, 2011.

TIEDEMANN, Klaus. La ley penal e blanco: concepto y cuestiones conexas. Trad. Antoni Llabrés Fuster. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 37, v. 10, p. 73-97, 2002.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 2009.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 2. ed. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZANOIDE DE MORAES, Maurício. **Presunção de inocência no processo penal brasileiro**: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

Thiago Baldani Gomes De Filippo

Professor de Direito Penal e Direito Processual Penal da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Comparado Samford University. Juiz de Direito da 1ª Vara de Crimes Tributários, Organização Criminosa e Lavagem de Bens e Valores da Capital de São Paulo.

Submetido em: 3/3/2026
Aceito em: 5/5/2026

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROTEÇÃO DE DADOS NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: LIMITES CONSTITUCIONAIS AO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND DATA PROTECTION IN CRIMINAL INVESTIGATION: CONSTITUTIONAL LIMITS TO COMBATING ORGANIZED CRIME

Jorge José Lawand

Resumo: O artigo analisa o emprego da inteligência artificial em investigações criminais voltadas ao combate à criminalidade organizada no Brasil. Tem como objetivo delimitar os limites constitucionais e processuais penais aplicáveis a tais tecnologias, bem como propor parâmetros jurídicos mínimos para sua utilização legítima. Adota-se abordagem metodológica baseada na análise dogmática da arquitetura constitucional de garantias fundamentais, no exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no estudo de patologias decisórias algorítmicas documentadas empiricamente a partir de dados do Conselho Nacional de Justiça e na análise de modelos regulatórios de direito comparado, com destaque para o Regulamento Europeu de Inteligência Artificial. Conclui-se que a inteligência artificial pode constituir instrumento auxiliar legítimo, desde que submetida a controle humano qualificado, à reserva de jurisdição e a requisitos de transparência, auditabilidade e explicabilidade, sendo vedada sua utilização quando houver evidências de vieses discriminatórios que violem o princípio constitucional da igualdade.

Palavras-chave: inteligência artificial; investigação criminal; garantias processuais penais; crime organizado; proteção de dados.

Abstract: The article analyzes the use of artificial intelligence in criminal investigations aimed at combating organized crime in Brazil. It seeks to delimit the constitutional and criminal procedural limits applicable to such technologies, as well as to propose minimum legal parameters for their legitimate use. A methodological approach is adopted based on doctrinal analysis of the constitutional framework of fundamental guarantees, examination of case law from the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, study of algorithmic decision-making pathologies empirically documented using data from the National Council of Justice, and comparative law analysis of regulatory models, with emphasis on the European Union Artificial Intelligence Regulation. It concludes that artificial intelligence may constitute a legitimate auxiliary tool, provided that it is subject to qualified human oversight, judicial authorization requirements, and conditions of transparency, auditability, and explainability, and that its use is prohibited when there is evidence of discriminatory biases that violate the constitutional principle of equality.

Keywords: artificial intelligence; criminal investigation; criminal procedural guarantees; organized crime; data protection.

1 INTRODUÇÃO

A incorporação de sistemas de inteligência artificial na atividade de persecução penal constitui um fenômeno global que coloca em tensão a eficiência na repressão à criminalidade organizada e a preservação das garantias fundamentais do devido processo legal. A utilização de algoritmos de reconhecimento facial, análise preditiva e mineração de dados já integra o arsenal investigativo de polícias judiciárias em diversos países, incluindo o Brasil, sem que exista um marco regulatório específico que estabeleça balizas jurídicas claras.

O fenômeno da criminalidade organizada transnacional, caracterizado pela sofisticação operacional e pela capacidade de infiltração em instituições estatais, representa um desafio complexo. A Lei n. 12.850/2013, que define organização criminosa, já contempla instrumentos invasivos, como captação ambiental e infiltração de agentes. A inteligência artificial surge como um recurso capaz de processar volumes massivos de dados e identificar padrões não evidentes à cognição humana.

Todavia, a opacidade algorítmica inerente a sistemas de aprendizado de máquina profundo suscita questionamentos processuais penais fundamentais. A impossibilidade de compreender integralmente o processo decisório colide com o princípio do contraditório, inviabilizando a impugnação adequada de elementos probatórios. A existência documentada de vieses discriminatórios em algoritmos de reconhecimento facial, que apresentam taxas significativamente superiores de falsos positivos quando aplicados a indivíduos negros, evidencia risco concreto de perpetuação de seletividade penal estrutural.

A arquitetura constitucional brasileira estabelece limites inafastáveis à atividade investigativa. O devido processo legal subs-

tancial (CF/88, art. 5º, LIV) exige a proporcionalidade em toda intervenção restritiva de direitos. O contraditório e a ampla defesa (CF/88, art. 5º, LV) pressupõem cognoscibilidade plena dos elementos que fundamentam acusações. A inadmissibilidade de provas ilícitas (LVI) projeta-se sobre elementos produzidos mediante inteligência artificial que viole direitos fundamentais, como a proteção de dados pessoais, elevada à garantia constitucional autônoma pela EC n. 115/2022, art. 5º, LXXIX.

Experiências internacionais demonstram potencialidades e riscos: nos Estados Unidos, o sistema COMPAS, utilizado para avaliar o risco de reincidência, foi objeto de controvérsia após estudo demonstrar viés racial; na União Europeia, o Regulamento sobre Inteligência Artificial (Regulamento UE 2024/1689) estabeleceu regime rigoroso para sistemas de identificação biométrica, classificando-os como de alto risco.

O presente estudo objetiva analisar os limites constitucionais e processuais penais ao emprego de inteligência artificial em investigações voltadas ao combate à criminalidade organizada. Especificamente, busca-se identificar garantias fundamentais aplicáveis, analisar patologias decisórias algorítmicas, examinar modelos regulatórios de direito comparado e propor *standards* jurídicos mínimos. A hipótese orientadora é que a inteligência artificial pode constituir ferramenta auxiliar legítima, desde que subordinada a controle humano qualificado, submetida à reserva de jurisdição e condicionada a requisitos de transparência, auditabilidade e explicabilidade.

Metodologicamente, adota-se a abordagem dogmática centrada na análise da arquitetura constitucional de garantias processuais penais, conjugada com o exame

de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dados do Conselho Nacional de Jus-

tiça (CNJ) e análise de direito comparado, especialmente o regulamento europeu e a experiência estadunidense.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS NO BRASIL

2.1 DEFINIÇÕES CONCEITUAIS: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, ALGORITMOS E MINERAÇÃO DE DADOS

Para os fins deste estudo, adotam-se as seguintes definições operacionais, com base na literatura especializada e nos marcos regulatórios vigentes. A inteligência artificial (IA) compreende o campo da ciência da computação dedicado ao desenvolvimento de sistemas capazes de executar tarefas que, quando realizadas por seres humanos, demandariam capacidades cognitivas, tais como reconhecimento de padrões, aprendizado, raciocínio e tomada de decisão (Russell; Norvig, 2021, p. 1). No contexto da persecução penal, os sistemas de IA mais relevantes são aqueles baseados em aprendizado de máquina (*machine learning*), especialmente redes neurais profundas (*deep learning*), que identificam correlações estatísticas em grandes volumes de dados sem programação explícita de regras (Goodfellow; Bengio; Courville, 2016, p. 2). O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial (UE 2024/1689) define IA como “sistema de máquina que, com base em dados de entrada, infere como gerar resultados como previsões, conteúdo, recomendações ou decisões que possam influenciar ambientes reais ou virtuais” (art. 3º, n. 1).

Os algoritmos, por sua vez, são sequências finitas e determinísticas de instruções computacionais destinadas à resolução de problemas ou à realização de tarefas específicas (Cormen et al., 2022, p. 5). No domínio da IA aplicada à segurança pública, os algoritmos de reconhecimento facial ope-

ram mediante extração de características biométricas faciais — distância entre olhos, contorno da mandíbula, geometria nasal — convertendo-as em vetores numéricos (*embeddings*) que são comparados a bases de dados cadastrais (Jain; Ross; Prabhakar, 2004, p. 4). Os algoritmos preditivos, como o COMPAS, utilizado nos Estados Unidos para avaliação de risco de reincidência, processam variáveis socioeconômicas e históricas para atribuir escores de periculosidade, com implicações diretas sobre decisões de liberdade provisória e fixação de penas (Angwin et al., 2016). A opacidade desses processos — o denominado problema da caixa-preta (*black box*) — decorre da impossibilidade de explicar integralmente, em linguagem humana compreensível, os critérios que determinaram um resultado algorítmico específico (Burrell, 2016, p. 4).

A mineração de dados (*data mining*) consiste no processo de descoberta de padrões, correlações e anomalias em grandes conjuntos de dados estruturados ou não estruturados, mediante aplicação de técnicas estatísticas, de aprendizado de máquina e de inteligência artificial (Han; Kamber; Pei, 2011, p. 5). No contexto investigativo, a mineração de dados permite cruzar registros de comunicações, movimentações financeiras, dados de geolocalização e histórico criminal para identificar redes de relacionamento, padrões de comportamento e possíveis participantes de organizações criminosas. Sua aplicação

à persecução penal suscita preocupações específicas quanto à privacidade, à proteção de dados pessoais e ao risco de perfilamento discriminatório, especialmente quando os dados utilizados para treinamento dos modelos refletem desigualdades estruturais

preexistentes (Barocas; Selbst, 2016, p. 677). A compreensão precisa desses conceitos é pressuposto indispensável para a delimitação dos limites constitucionais ao emprego dessas tecnologias na atividade de persecução penal.

2.2 RECONHECIMENTO FACIAL E DADOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O reconhecimento facial biométrico utiliza algoritmos de visão computacional para identificar indivíduos mediante a análise de características faciais. No Brasil, o Ministério da Justiça implementou, a partir de 2019, o Banco Nacional de Reconhecimento Facial e Digitalização (BNRFD), que integra as bases estaduais e permite o cotejamento automatizado entre imagens capturadas e fotografias de sistemas de identificação civil e criminal. Diversas polícias estaduais implementaram sistemas próprios em espaços públicos e no transporte coletivo (Silva, 2023, p. 89).

A dimensão do desafio pode ser aferida mediante análise dos dados disponibilizados pelo CNJ. O Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), implementado em agosto de 2024, registra que 706 mil pessoas estão privadas de liberdade no Brasil, enquanto 304,5 mil estão foragidas e 1,7 mil são procuradas (CNJ, 2025a). A localização de foragidos mediante cruzamento automatizado constitui aplicação potencial do BNMP, permitindo consultas em tempo real. Contudo, a implementação evidenciou fragilidades: mandados não atualizados, pessoas presas constando como foragidas

e inconsistências cadastrais que resultaram em abordagens equivocadas (CNJ, 2024a).

Estudos técnicos demonstram que a acurácia varia significativamente segundo características fenotípicas. Pesquisa de Buolamwini e Gebru (2018, p. 77), realizada no MIT evidenciou que algoritmos comerciais apresentam taxas de erro até 34% superiores quando aplicados a mulheres negras, comparativamente a homens brancos. No contexto brasileiro, onde a população é majoritariamente não branca, tal viés potencializa falsas identificações que recaem desproporcionalmente sobre grupos historicamente submetidos à seletividade penal.

A magnitude do desafio jurisdicional é dimensionada pelo relatório *Justiça em Números 2024*: em 31 de dezembro de 2023, o Judiciário registrava 83,8 milhões de processos pendentes, recorde histórico nacional (CNJ, 2024b). O tempo médio de giro do acervo é de 2 anos e 5 meses. Gestores públicos argumentam que ferramentas tecnológicas que acelerem a análise probatória constituem necessidade institucional, justificando investimentos em IA.

2.3 VIESES DISCRIMINATÓRIOS DOCUMENTADOS EMPIRICAMENTE

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro documentou 90 prisões injustas derivadas de reconhecimento fotográficos errôneos (2012-2020). Dessas, 81% envolviam pessoas negras, com duração de privação indevida

variando de cinco dias a três anos (DPERJ, 2021).

O monitoramento da Rede de Observatórios da Segurança sobre reconhecimento facial automatizado (março a outubro de 2019) identificou 151 prisões: 90,5% eram pessoas

negras, 87,9% homens, com idade média de 35 anos. Os principais tipos penais foram: tráfico (24,1%) e roubo (24,1%). Os dados de 2019-2022 identificaram 509 casos, número subestimado por subnotificação (Nunes; Silva, 2023).

O sistema *Smart Sampa* (São Paulo, novembro de 2024 a maio de 2025) revelou que 82 pessoas foram conduzidas e liberadas por inconsistências: 53 por ausência de baixa de mandado no BNMP, seis por inconsistência cadastral e 23 por erro no reconhecimento facial. As prisões concentraram-se em áreas

periféricas, e pessoas negras constituíram maioria, embora 58,9% dos registros não contenham informação racial (Lapin; Instituto Peregrum; Rede Liberdade, 2026).

A composição racial do Judiciário reflete assimetria relevante: apenas 14% dos magistrados consideram-se pretos ou pardos, contrastando com 68% da população carcerária e 75% dos presos provisórios (CNJ, 2024b). A sub-representação reduz a probabilidade de que vieses algorítmicos sejam adequadamente compreendidos e questionados.

3 ARQUITETURA CONSTITUCIONAL: LIMITES AO USO DE TECNOLOGIAS INVESTIGATIVAS

3.1 GARANTIAS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A Constituição Federal de 1988 erigiu um sistema denso de garantias que conformam o modelo garantista de processo penal. A incorporação de IA submete-se a esse arcabouço, não podendo ser legitimada exclusivamente pela eficiência administrativa.

O devido processo legal (CF/88, art. 5º, LIV) possui dimensão formal, relacionada à observância de procedimentos, e substancial, voltada ao controle de razoabilidade e proporcionalidade. Formalmente, exige-se autorização legal expressa. A ausência de regulamentação específica sobre a IA gera um déficit de legalidade. Substancialmente, futuras autorizações devem especificar finalidades, hipóteses de cabimento e salvaguardas procedimentais.

O contraditório e a ampla defesa (CF/88, art. 5º, LV) assumem relevância especial. Quando os elementos derivam de sistemas opacos (*black box*), a cognoscibilidade fica comprometida. Algoritmos de *deep learning* desenvolvem representações internas que nem programadores explicam integral-

mente. A defesa técnica pressupõe acesso não apenas aos resultados, mas também à metodologia, aos dados de treinamento, às taxas de erro e aos vieses identificados (Fernandes; Carvalho, 2020, p. 156).

A presunção de inocência (CF/88, art. 5º, LVII) desdobra-se em regra de tratamento, em regra de prova e em regra de julgamento. Os sistemas de análise preditiva que atribuem escores de risco a indivíduos colidem frontalmente com essa garantia, deslocando a responsabilização da comprovação de fato típico para a predição de periculosidade futura (Giacomolli, 2020, p. 234).

A inadmissibilidade de provas ilícitas (CF/88, art. 5º, LVI) e a teoria dos frutos da árvore envenenada aplicam-se integralmente. A proteção de dados pessoais (EC n. 115/2022, art. 5º, LXXIX) constitui garantia especialmente relevante. Embora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) exclua a persecução penal de seu âmbito (art. 4º, III, d), os princípios de finalidade, necessidade e não discriminação vinculam

também as atividades investigativas (Bioni, 2021, p. 178).

O princípio da proporcionalidade, decorrente do devido processo legal substancial, impõe o teste tríplice: adequação, isto é, o sistema deve ser efetivamente capaz de contribuir para elucidação; necessidade, ou

seja, deve haver ausência de método menos gravoso disponível; e proporcionalidade em sentido estrito, consiste na ponderação entre benefício e restrição a direitos. O STF tem aplicado tal princípio rigorosamente no controle de medidas investigativas tecnológicas.

3.2 RESERVA DE JURISDIÇÃO E CONTROLE JUDICIAL PRÉVIO

A reserva de jurisdição atribui ao Poder Judiciário a competência exclusiva para autorizar medidas restritivas de direitos fundamentais, em especial quando envolvem o acesso estatal a dados pessoais sensíveis ou a conteúdos de comunicações privadas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria de sigilo bancário e fiscal, notadamente no Tema 990 (RE 1.055.941/SP), evidencia que o uso de tecnologias de análise massiva de dados exige balizas procedimentais rigorosas, com a preservação do sigilo, delimitação de finalidade e possibilidade de controle jurisdicional posterior, ainda que nem sempre se imponha autorização judicial prévia para cada ato de tratamento.

Conjugada com a elevação da proteção de dados pessoais à condição de direito e garantia fundamental pela Emenda Constitucional n. 115/2022 e com o regime de dados pessoais e dados sensíveis estabelecido pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, essa orientação reforça a centralidade do controle judicial na definição dos limites de acesso, circulação e reutilização de informações digitalmente estruturadas no âmbito estatal. A mesma lógica se projeta sobre o emprego de sistemas de inteligência artificial: aplicações que acessem dados biométricos, processem registros telefônicos

ou financeiros, ou classifiquem indivíduos segundo escores de risco operam, em regra, sobre dados sensíveis e de alto impacto, o que impõe a exigência de autorização judicial específica e fundamentada sempre que o tratamento não se apoiar em consentimento válido do titular ou em base legal expressa e suficientemente robusta para dispensar a intervenção jurisdicional.

Nesse cenário, decisões judiciais autorizativas devem explicitar, de maneira clara e delimitada, os sistemas algorítmicos a serem empregados, as bases de dados a serem acessadas, o período de referência, os titulares ou grupos afetados e os mecanismos de controle, auditoria e registro das operações de tratamento, sob pena de configurar autorização genérica incompatível com o dever de fundamentação imposto pelo art. 93, IX, da Constituição. A ausência de controle judicial prévio, nas hipóteses em que a Constituição, a legislação de proteção de dados ou a jurisprudência consolidada exigem reserva de jurisdição, tende a contaminar de ilicitude as provas produzidas, sujeitando-as à exclusão processual e podendo ensejar a responsabilização do Estado pelo tratamento irregular de dados pessoais e pelos efeitos decorrentes de decisões automatizadas.

3.3 OPACIDADE ALGORÍTMICA E NECESSIDADE DE EXPLICABILIDADE

A opacidade (*black box problem*) caracteriza os sistemas de *deep learning*, nos quais

a complexidade torna impossível a compreensão humana dos processos decisórios

internos. Burrell (2016, p. 4) identifica três formas: opacidade intencional (segredo corporativo), opacidade por analfabetismo técnico (dificuldade de comunicação) e opacidade essencial (complexidade inerente).

A opacidade essencial colide com requisitos do processo penal garantista. Não basta informar que o algoritmo identificou o acusado; é indispensável explicar como, com quais características, com qual margem de erro e com fatores que possam ter comprometido a acurácia específica. A impossibilidade de fornecer tais explicações torna a prova intrinsecamente incontestável (Wachter; Mittelstadt; Floridi, 2017, p. 76).

Técnicas de IA explicável (*Explainable AI - Lime & Shap*) geram aproximações localmente fiéis, mas são imperfeitas. A LGPD consagrou o direito à explicação (art. 20), que assume densidade constitucional por decorrer do contraditório, não podendo ser relativizado por sigilo técnico ou complexidade (Doneda; Almeida, 2021, p. 145).

A questão da suposta neutralidade técnica dos sistemas de IA exige tratamento diferenciado conforme o momento de sua atuação: o escrutínio *ex ante*, incidente sobre as métricas e os dados de treinamento utilizados na construção do modelo, e o escrutínio *ex post*, voltado à avaliação dos

resultados empiricamente obtidos. No plano *ex ante*, compete ao Poder Público exigir, já no ato de aquisição ou de certificação do sistema, a divulgação das métricas de treinamento — incluindo a composição das bases de dados, os critérios de rotulagem e os indicadores de acurácia desagregada por raça, gênero e faixa etária —, a fim de identificar, antes da implantação operacional, os vieses estruturais que comprometam a validade do sistema (Silva; Silva, 2019, p. 8; Buolamwini; Gebru, 2018, p. 89). No plano *ex post*, é imprescindível o monitoramento contínuo dos resultados gerados, com o registro das ocasiões em que a saída do algoritmo não se confirmar mediante investigação humana complementar, de modo a detectar, com base empírica, a existência de padrões discriminatórios que não se revelaram nas fases anteriores de teste. O EU AI Act (arts. 9º, al. c, e 61) consagrou esse modelo de avaliação contínua como requisito obrigatório para os sistemas de alto risco no âmbito da aplicação da lei, modelo que deve ser adotado, por analogia, no ordenamento brasileiro, onde a ausência de regulamentação específica não afasta as exigências constitucionais de proporcionalidade e de não discriminação (Nunes; Marques, 2018, p. 432).

4 DIREITO COMPARADO: MODELOS REGULATÓRIOS

4.1 UNIÃO EUROPEIA: AI ACT E PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Regulamento UE 2024/1689 (AI Act), aprovado em março de 2024, com entrada gradual entre 2025 e 2027, estabelece um marco horizontal que classifica os sistemas segundo os riscos: inaceitável (proibidos), alto risco (requisitos rigorosos), risco limitado (transparência) e risco mínimo (não regulados).

A identificação biométrica remota em tempo real em espaços públicos para fins de aplicação da lei (*law enforcement*) é classificada como risco inaceitável, sendo proibida em princípio, com exceções restritas para busca de vítimas, prevenção de ameaça terrorista ou localização de suspeitos de crimes graves, mediante autorização judi-

cial prévia e delimitação espacial e temporal precisa (art. 5º). A identificação biométrica *post facto* e os sistemas para avaliação de confiabilidade de provas ou risco de reincidência são classificados como sistemas de alto risco.

Sistemas de alto risco submetem-se a requisitos abrangentes: gestão de riscos (art. 9º), governança de dados que assegure representatividade e minimização de vieses (art. 10º), documentação técnica completa (art. 11º), transparência (art. 13º), supervisão humana efetiva (art. 14º), acurácia e robustez (art. 15º). O requisito de supervisão humana rejeita expressamente a automa-

ção decisória plena, exigindo capacidade efetiva de intervenção (*human-in-the-loop*) (Kaminski, 2019, p. 219).

Indivíduos submetidos a decisões baseadas em IA de alto risco têm o direito de ser informados, receber explicações significativas e apresentar reclamações (art. 86). A experiência europeia oferece modelo que equilibra inovação e direitos fundamentais mediante parâmetros normativos claros (*standards*), mecanismos robustos de responsabilização institucional (*accountability*) e fiscalização efetiva (*enforcemen*) (Veale; Borgesius, 2021, p. 97).

4.2 ESTADOS UNIDOS: FRAGMENTAÇÃO E CONTROVÉRSIAS JURISPRUDENCIAIS

Os EUA adotam uma abordagem distinta: ausência de marco federal, fragmentação estadual e municipal e regulação setorial específica. No caso *State v. Loomis* (Wisconsin, 2016), a Suprema Corte validou o uso do sistema COMPAS para fixação de pena, entendendo que constituía ferramenta auxiliar legítima, desde que magistrados considerassem outros fatores e fossem advertidos sobre suas limitações. A decisão foi criticada por subestimar riscos de opacidade e validar sistemas enviesados mediante salvaguardas insuficientes (Barocas; Selbst, 2016, p. 691).

Em *Carpenter v. United States* (2018), a Suprema Corte decidiu que o acesso a registros históricos de localização celular constitui busca que exige mandado judicial. Tal precedente aplica-se analogicamente à IA que processe dados pessoais para perfilamento detalhado.

São Francisco tornou-se a primeira cidade a proibir o reconhecimento facial pela polícia (2019). Maryland estabeleceu moratória temporária, exigindo confirmação por dois analistas humanos e proibindo o uso exclusivo para prisões. A fragmentação compromete a proteção uniforme de direitos (Garvie, 2019, p. 23).

4.3 PARADIGMA JURISPRUDENCIAL DO STF: VALIDAÇÃO DA ANÁLISE DE DADOS FINANCEIROS COMO PRECEDENTE APLICÁVEL À INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

À luz da moldura de reserva de jurisdição e de proteção de dados pessoais delineada anteriormente, a implementação de sistemas de inteligência artificial para a análise de grandes volumes de dados e a identificação de padrões associados ao crime organizado suscita, inevitavelmente, questionamentos sobre a conformidade

com os direitos e garantias fundamentais, especialmente com a privacidade e a intimidade. Embora a jurisprudência brasileira ainda não tenha se debruçado especificamente sobre a validade de provas geradas autonomamente por IA, um paralelo robusto pode ser traçado com o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal a respeito

do compartilhamento de dados da Unidade de Inteligência Financeira (UIF, antigo COAF) com órgãos de persecução penal.

A questão central, em ambos os casos, reside na possibilidade de o Estado utilizar a tecnologia para processar dados sem autorização judicial prévia para cada ato de verificação. Ao julgar o Tema 990 de Repercussão Geral (RE 1.055.941/SP), o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou a matéria, declarando a constitucionalidade do compartilhamento de relatórios de inteligência financeira e fixando as seguintes teses:

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional;
2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios (STF, 2022).

Esse entendimento, que serve como precedente significativo para a discussão sobre IA, foi reafirmado em decisões recentes da Corte. No julgamento do Agravo Regimental no habeas corpus 248.082/CE, a Primeira Turma reiterou a legalidade da prática, destacando que “o compartilhamento de relatórios de inteligência financeira com órgãos de persecução penal, sem prévia autorização judicial, atendeu às diretrizes fixadas no julgamento do RE 1.055.941/SP (Tema 990/RG)”. A lógica subjacente é que a UIF produz inteligência, não prova, a partir de dados que já estão sob sua tutela legal. Da mesma

forma, argumenta-se que o sistema de IA, ao ser alimentado com dados legalmente obtidos – como os próprios relatórios da UIF ou informações de acesso público – estaria atuando em fase pré-processual de inteligência, otimizando a identificação de atividades suspeitas que, posteriormente, seriam submetidas à investigação tradicional e ao crivo do Poder Judiciário.

A Reclamação 61.944/PA reforça esse entendimento ao enfatizar que, embora não seja necessária autorização judicial prévia para o compartilhamento, exige-se “posterior controle jurisdicional” e que as informações sejam “resguardadas em procedimentos formalmente instaurados”. O acórdão destaca ainda que “no caso em análise não foi demonstrada a existência de abuso por parte das autoridades policiais, do Ministério Público ou a configuração de *fishing expedition*” (STF, 2024a). Essa preocupação com a prospecção especulativa de dados (*fishing expedition*) constitui limite crucial igualmente aplicável à IA.

Contudo, a analogia entre a análise de dados financeiros pela UIF e o emprego de IA investigativa não é perfeita e exige cautelas específicas. Primeiro, a UIF opera sob competência legal expressa (Lei n. 9.613/1998) e está submetida a controles institucionais, enquanto muitos sistemas de IA em segurança pública carecem de marco regulatório específico. Segundo, a capacidade de processamento da IA é exponencialmente superior, permitindo análises que transcendem a identificação de operações financeiras suspeitas e alcançam o perfilamento comportamental invasivo. Terceiro, a opacidade algorítmica de sistemas de aprendizado profundo dificulta a verificação de conformidade legal e a identificação de vieses discriminatórios, problemas inexistentes em análises humanas de dados financeiros estruturados.

O precedente do STF estabelece, portanto, que a análise automatizada de dados legal-

mente acessíveis para fins de inteligência – e não de prova imediata – não exige autorização judicial prévia, desde que: (a) exista procedimento formalmente instaurado; (b) haja resguardo de sigilo; (c) o compartilhamento seja formal e certificado; (d) existam instrumentos de correção de desvios; (e) submeta-se a posterior controle jurisdicional; (f) não configure *fishing expedition*. Esses requisitos, desenvolvidos para inteligência financeira, constituem parâmetros mínimos aplicáveis à IA investigativa, devendo ser acrescidos de salvaguardas específicas quanto à transparência algorítmica, auditabilidade técnica e não discriminação.

O racional jurisprudencial do STF reconhece a legitimidade de sistemas tecnológicos que otimizem a atividade de inteligência pré-processual, mas impõe limites procedimentais rigorosos e vedação expressa à prospecção indiscriminada. A doutrina do Tema 990 não autoriza vigilância massiva automatizada ou emprego de algoritmos opacos cujos vieses não possam ser verificados. Ao contrário, a exigência de “instrumentos efetivos de apuração e correção de

eventuais desvios” implica a necessidade de auditabilidade e controle de qualidade – requisitos que sistemas de IA devem satisfazer para serem considerados constitucionalmente adequados.

Essa construção jurisprudencial oferece caminho intermediário entre a rejeição categórica de tecnologias analíticas e a aceitação acrítica de automação decisória. Os sistemas de IA podem ser empregados como ferramentas de inteligência investigativa, identificando padrões e direcionando recursos humanos, desde que não substituam a análise humana qualificada, submetam-se a controle jurisdicional posterior e incorporem salvaguardas contra abusos. A jurisprudência do STF sobre a inteligência financeira não resolve todas as questões sobre a IA investigativa, mas estabelece paradigma de controle judicial proporcional que equilibra eficiência operacional e garantias constitucionais – paradigma que deve ser estendido, com as adaptações necessárias, ao emprego de sistemas algorítmicos na persecução penal.

5 DIRETRIZES JURÍDICAS PARA EMPREGO LEGÍTIMO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

5.1 DIRETRIZES ESSENCIAIS

Diretriz 1: Reserva de jurisdição e necessidade de autorização judicial prévia. O emprego de IA que implique o tratamento massivo de dados pessoais, o acesso a informações protegidas por sigilo ou restrições significativas à privacidade exige autorização judicial fundamentada, especificando sistemas, bases de dados, período, alvos e mecanismos de controle.

Diretriz 2: Transparência, auditabilidade e explicabilidade. Os sistemas devem ser au-

ditáveis por terceiros independentes e capazes de fornecer explicações minimamente compreensíveis sobre as decisões. A defesa técnica deve ter acesso a informações sobre a metodologia, os dados de treinamento, as taxas de erro, os vieses identificados e as especificidades do caso concreto. Algoritmos proprietários opacos, cujos desenvolvedores recusem a submissão a auditoria independente, não podem fundamentar medidas restritivas de direitos.

Diretriz 3: Vedação de sistemas com vieses discriminatórios comprovados. Os sistemas que apresentem taxas diferenciais de erro estatisticamente significativas segundo raça, etnia, gênero ou outras características protegidas devem ser considerados inadequados, vedando-se seu emprego até que os vieses sejam mitigados. As autoridades que utilizem conscientemente sistemas reconhecidamente enviesados podem responder por discriminação institucional.

Diretriz 4: Supervisão humana qualificada obrigatória (*human-in-the-loop*). As decisões algorítmicas devem sempre ser supervisionadas por agentes humanos qualificados, com capacidade efetiva de compreender, questionar e desconsiderar as recomenda-

ções. Os operadores devem receber treinamento específico. Os magistrados devem ter acesso a assessoria técnica qualificada, podendo determinar perícia sobre a confiabilidade de sistemas. A supervisão não pode ser meramente protocolar.

Diretriz 5: Vedação à vigilância massiva indiscriminada. Os sistemas não podem ser empregados para a vigilância generalizada sem a especificação de alvos determinados. O reconhecimento facial indiscriminado sobre todas as pessoas em espaços públicos configura uma devassa incompatível com os valores de uma sociedade democrática. A IA deve ser instrumento de investigação direcionada, não de vigilância preventiva massiva (Solove, 2011, p. 202).

5.2 OBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO CNJ N. 332/2020

O CNJ editou a Resolução n. 332/2020, a primeira regulamentação específica sobre ética, transparência e governança na IA no Judiciário, atualizada, em fevereiro de 2025, pela Resolução CNJ n. 615/2025. Ela estabelece princípios de finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, privacidade e não discriminação. Especificamente quanto às investigações criminais, determina que o uso da IA em matéria penal não deve ser estimulado, sobretudo em decisões preditivas, e que o reconhecimento facial exige prévia autorização do CNJ (art. 23) (CNJ, 2020; 2025b).

A Resolução determinou a criação da Plataforma Sinapses, repositório nacional de modelos de IA nos tribunais. Dados de 2022 registraram 111 projetos em 53 tribunais, sendo 63 em produção e 42 em desenvolvimento (CNJ, 2023). A Resolução estabelece que os sistemas devem ser auditáveis e veda sua utilização para proferir decisões ou substituir a avaliação humana, limitando seu emprego a suporte. A atualização de 2025 instituiu o Comitê Nacional de IA do Judiciário, com composição plural.

5.3 INICIATIVAS LEGISLATIVAS EM CURSO: COTEJO COM AS DIRETRIZES PROPOSTAS

As diretrizes jurídicas propostas neste estudo encontram ressonância em iniciativas legislativas que tramitam na Câmara dos Deputados e que buscam disciplinar, no plano infraconstitucional, o emprego de tecnologias de reconhecimento facial e o tratamento de dados pessoais para fins de segu-

rança pública. O cotejo entre tais propostas e os *standards* aqui delineados revela tanto convergências quanto lacunas que merecem atenção.

O Projeto de Lei n. 3.069, de 2022, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga (PSD/MG), apresentado em 22 de dezembro de

2022 e aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado em 1º de agosto de 2023, dispõe sobre o uso de tecnologia de reconhecimento facial automatizado no âmbito das forças de segurança pública. A proposição estabelece diretrizes para a utilização dessa tecnologia em investigações criminais e processos administrativos, encontrando-se atualmente aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Câmara dos Deputados, 2022a). O PL 3.069/2022 dialoga diretamente com a Diretriz 1 (reserva de jurisdição) e com a Diretriz 5 (vedação à vigilância massiva indiscriminada) propostas neste artigo: ao circunscrever o uso do reconhecimento facial ao âmbito das forças de segurança pública e estabelecer diretrizes procedimentais, a proposição avança no sentido de conferir base legal expressa à tecnologia, suprindo parte do déficit de legalidade identificado. Contudo, a ausência, no texto aprovado pela CSPCCO, de exigências específicas quanto à auditabilidade dos algoritmos, à divulgação das taxas de erro por grupo fenotípico e à vedação de sistemas com vieses discriminatórios comprovados representa lacuna relevante à luz das Diretrizes 2 e 3 aqui propostas, especialmente considerando os dados empíricos sobre seletividade racial documentados neste estudo (Nunes, 2019; Silva; Silva, 2019).

O Projeto de Lei n. 1.515, de 2022, de autoria do Deputado Coronel Armando (PL/SC), apresentado em 7 de junho de 2022, disciplina o tratamento de dados pessoais para fins exclusivos de segurança do Estado, de defesa nacional, de segurança pública e de investigação e repressão de infrações penais, alterando as Leis n. 12.850/2013, 12.965/2014, 9.613/1998 e 12.037/2009 (Câmara dos Deputados, 2022b). A proposição tramita atualmente na Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI), com

relatora designada, a Deputada Maria do Rosário (PT-RS), em outubro de 2025. O PL 1.515/2022 endereça diretamente a lacuna regulatória identificada neste estudo quanto à ausência de marco específico que discipline a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) ao âmbito da persecução penal — área hoje excluída do regime geral da LGPD por força do art. 4º, III, d, da Lei n. 13.709/2018. Ao propor regime próprio de proteção de dados para atividades de segurança pública e investigação criminal, a proposição converge com a exigência, decorrente da EC n. 115/2022, de que o tratamento de dados pessoais para fins penais seja submetido a princípios de finalidade, necessidade e não discriminação, conforme destacado na seção 3.1 deste artigo (Bioni, 2021, p. 178; Doneda; Almeida, 2021, p. 145).

Sob a perspectiva do debate sobre a suposta *neutralidade técnica* dos sistemas algorítmicos, ambas as proposições legislativas enfrentam o desafio de incorporar mecanismos de escrutínio *ex ante* — relativos às métricas utilizadas na construção e no treinamento dos modelos — e *ex post* — relativos aos resultados obtidos na prática. Como demonstrado anteriormente, a existência documentada de vieses discriminatórios em algoritmos de reconhecimento facial não é fenômeno acidental, mas reflexo de assimetrias estruturais nos dados de treinamento e nas escolhas metodológicas dos desenvolvedores (Buolamwini; Gebru, 2018, p. 77; Nunes, 2019). Nesse sentido, a efetividade das iniciativas legislativas em curso dependerá, em larga medida, da incorporação de exigências concretas de transparência algorítmica, divulgação de métricas de desempenho desagregadas por grupo fenotípico, auditorias independentes periódicas e mecanismos de responsabilização por discriminação institucional — elementos que as Diretrizes 2, 3 e 4 propostas neste estudo buscam opera-

cionalizar no plano jurídico (Nunes; Marques, 2018, p. 430; Silva; Silva, 2019, p. 10).

5.4 CONTROLE JUDICIAL EFETIVO: IA COMO AUXÍLIO, NUNCA SUBSTITUTA

A legitimidade condiciona-se à manutenção do ser humano como decisor final em avaliações que afetem direitos fundamentais. Algoritmos podem processar dados em escala superior, mas não substituem o juízo humano na ponderação de valores, na interpretação normativa e na assunção de responsabilidade moral.

O controle judicial deve ser exercido *ex ante* (autorização prévia condicionada), durante a execução (fiscalização) e *ex post* (avaliação de admissibilidade probatória). A fundamentação de decisões deve ser qualificada, demonstrando concretamente: finalidade específica, insuficiência de métodos tradicionais, características técnicas que assegurem confiabilidade, salvaguardas procedimentais e fiscalização da execução.

Pessoas afetadas devem dispor de instrumentos processuais efetivos: habeas corpus contra prisões baseadas em identificações viciadas, mandado de segurança contra vigilância sem autorização e ação de responsabilização por erros. As defensorias públicas devem estruturar-se institucionalmente mediante núcleos especializados, peritos e litígios estratégicos (DPU, 2022, p. 78).

O Ministério Público, titular da ação penal, deve zelar pela higidez probatória, rejeitando elementos produzidos mediante violações, mesmo quando favoreçam a pretensão acusatória. O princípio da objetividade (CF/88, art. 127) impõe a busca pela verdade processualmente válida (Lima, 2021, p. 267).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação da inteligência artificial em investigações criminais voltadas ao combate à criminalidade organizada representa um desafio contemporâneo que exige resposta jurídica sofisticada, capaz de aproveitar potencialidades tecnológicas sem o sacrifício de garantias fundamentais constitutivas do Estado Democrático de Direito. A análise empreendida confirmou a hipótese central: a IA pode constituir ferramenta auxiliar legítima, desde que subordinada a controles rigorosos.

Os dados do Conselho Nacional de Justiça dimensionam a magnitude do desafio: 706 mil pessoas privadas de liberdade, 304,5 mil foragidas, 83,8 milhões de processos

pendentes e tempo médio de giro de 2 anos e 5 meses justificam a busca por ferramentas que otimizem a análise probatória. Contudo, a documentação empírica de vieses discriminatórios é incontestável: 81% das prisões injustas por reconhecimento fotográfico envolviam pessoas negras, 90,5% das prisões por reconhecimento facial automatizado envolveram pessoas negras, e algoritmos apresentam taxas de erro até 34% superiores para mulheres negras (CNJ, 2024).

A arquitetura constitucional brasileira fornece fundamento sólido para um controle rigoroso: o devido processo legal substancial exige proporcionalidade; o contraditório e a ampla defesa pressupõem cognoscibilidade

plena, comprometida pela opacidade algorítmica; a presunção de inocência veda predições de periculosidade; a inadmissibilidade de provas ilícitas projeta-se sobre elementos produzidos mediante violações; a proteção de dados pessoais, direito fundamental autônomo desde a EC n. 115/2022, impõe limites específicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal contribui decisivamente para a construção desse arcabouço de controle. O precedente do Tema 990 de Repercussão Geral, ao validar o compartilhamento de dados de inteligência financeira sem autorização judicial prévia, estabeleceu *standards* procedimentais aplicáveis, por analogia, à inteligência artificial investigativa: exigência de procedimento formalmente instaurado, resguardo de sigilo, comunicações formais certificadas, instrumentos de correção de desvios, submissão a controle jurisdicional posterior e vedação expressa à *fishing expedition*. Esse paradigma jurisprudencial demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro não rejeita categoricamente tecnologias analíticas automatizadas, mas as subordina a requisitos rigorosos de controle e *accountability*. A doutrina do STF oferece um caminho intermediário que equilibra eficiência operacional e salvaguardas constitucionais, devendo ser estendida à IA com adaptações que considerem as especificidades da opacidade algorítmica e os riscos de vieses discriminatórios.

O direito comparado, conjugado com precedentes nacionais consolidados, oferece modelos regulatórios relevantes. O *AI Act* europeu estabelece classificação por riscos, proibindo a identificação biométrica em tempo real em espaços públicos salvo exceções restritas, classificando sistemas de avaliação de provas como alto risco e impondo requisitos de supervisão humana efetiva, transparência e auditabilidade. A experiência estadunidense, marcada por fragmentação,

demonstra limitações de um modelo reativo baseado em responsabilização *ex post*. A jurisprudência brasileira sobre inteligência financeira, por sua vez, evidencia a possibilidade de construção jurisprudencial de *standards* de controle mesmo na ausência de legislação específica, oferecendo paradigma que equilibra a legitimidade de tecnologias analíticas com exigências procedimentais rigorosas.

As diretrizes propostas constituem *standards* jurídicos mínimos: (1) reserva de jurisdição e autorização judicial prévia fundamentada; (2) transparência, auditabilidade e explicabilidade, assegurando acesso da defesa a informações técnicas; (3) vedação de sistemas com vieses discriminatórios comprovados; (4) supervisão humana qualificada obrigatória (*human-in-the-loop*); (5) vedação à vigilância massiva indiscriminada. A Resolução CNJ n. 332/2020 e sua atualização, a Resolução CNJ n. 615/2025 representam avanços institucionais significativos que devem ser observados rigorosamente.

O desafio não consiste em rejeitar a inteligência artificial categoricamente, mas em estabelecer uma governança robusta que subordine o emprego tecnológico a valores democráticos fundamentais. A sofisticação da criminalidade organizada justifica o uso de instrumentos investigativos avançados, mas a eficiência nunca pode justificar a relativização de garantias fundamentais. O processo penal não é mero mecanismo de aplicação do direito material, mas um espaço constitucional de contenção do poder punitivo estatal.

A ausência de um marco regulatório federal específico constitui uma lacuna grave que deve ser suprida mediante a aprovação de legislação que: (a) estabeleça classificação de sistemas de IA segundo riscos; (b) proíba aplicações incompatíveis com uma sociedade democrática; (c) submeta sistemas de alto risco a requisitos rigorosos de

transparência, auditabilidade e não discriminação; (d) assegure direitos das pessoas afetadas, incluindo explicação significativa e revisão humana; (e) estabeleça autoridade independente responsável por fiscalização e responsabilização.

Enquanto tal legislação não é aprovada, os princípios constitucionais vigentes e os parâmetros jurisprudenciais consolidados fornecem fundamento suficiente para um controle judicial rigoroso. Os requisitos estabelecidos pelo STF no Tema 990 — procedimento formal, controle de desvios, vedação à *fishing expedition* e submissão a controle jurisdicional — constituem o piso mínimo imediatamente exigível para o emprego de IA investigativa. Magistrados devem exercer escrutínio crítico sobre autorizações de emprego de IA e admissibilidade de provas algorítmicas, aplicando, por analogia, os parâmetros da inteligência financeira acrescidos de salvaguardas específicas quanto à trans-

parência algorítmica e à não discriminação. As defensorias públicas devem estruturar-se para a impugnação técnica qualificada. O Ministério Público deve zelar pela legalidade investigativa. A sociedade civil organizada deve exercer vigilância constante sobre as práticas dos órgãos de segurança pública.

A tensão entre eficiência e garantias não se resolve mediante a prevalência absoluta de qualquer dos polos, mas mediante uma ponderação casuística orientada pelo princípio da proporcionalidade. A inteligência artificial não deve ser demonizada nem sacralizada, mas submetida a um controle democrático rigoroso que assegure que os avanços tecnológicos siram à proteção de direitos fundamentais, e não à sua erosão. O futuro do processo penal em sociedades democráticas depende da capacidade de equilibrar inovação e humanismo, eficiência e justiça, tecnologia e dignidade.

REFERÊNCIAS

AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION. **The perpetual line-up**: unregulated police face recognition in America. Nova York: ACLU, 2020.

ANGWIN, Julia et al. Machine bias: there's software used across the country to predict future criminals and it's biased against blacks. **ProPublica**, 23 maio 2016. Disponível em: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>. Acesso em: 8 maio 2026.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. **Provas ilícitas**: interceptações telefônicas, ambientais e gravações clandestinas. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BAROCAS, Solon; SELBST, Andrew. Big data's disparate impact. **California Law Review**, v. 104, p. 671-732, 2016. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2477899. Acesso em: 8 maio 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BIONI, Bruno Ricardo; LUCIANO, Maria. Regulação de inteligência artificial no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 35, p. 197-224, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o

Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

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. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Estratégia brasileira de inteligência artificial. Brasília: MCTI, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompagne-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-sumario-executivo-portugues.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

BUOLAMWINI, Joy; GEBRU, Timnit. Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification. **Proceedings of Machine Learning Research**, v. 81, p. 77-91, 2018. Disponível em: <http://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html>. Acesso em: 12 fev. 2026.

BURRELL, Jenna. How the machine thinks: understanding opacity in machine learning algorithms. **Big Data & Society**, v. 3, n. 1, p. 1-12, 2016. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2053951715622512?gl=1*1b-j3t2y*up*MQ.*ga*MjMwNjA3NTc0LjE3NzgyNDc4ODQ.*ga_60R758KFDG*czE3NzgyNDc4ODQkbzEkZzEkdDE3NzgyNDc5MjlkajlyJGwwJGgyMDk0MTMyNTA0. Acesso em: 8 maio 2026.

CALLEGARI, André; WERMUTH, Maiquel. **Sistema penal e política criminal**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

CALO, Ryan. Artificial intelligence policy: a primer and roadmap. **UC Davis Law Review**, v. 51, n. 2, p. 399-435, 2017. Disponível em: <https://lawreview.law.ucdavis.edu/>. Acesso em: 12 fev. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 2.338/2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 8 maio 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 3.069, de 2022**. Dispõe sobre o uso de tecnologia de reconhecimento facial automatizado no âmbito das forças de segurança pública e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345261&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 1.515, de 2022**. Lei de Proteção de Dados Pessoais para fins exclusivos de segurança do Estado, de defesa nacional, de segurança pública, e de investigação e repressão de infrações penais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2326300&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**: ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**: ano-base 2023. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel do BNMP 3.0**. Brasília: CNJ, 2025a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plataforma Sinapses**: repositório de modelos de inteligência artificial. Brasília: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório BNMP 3.0**: Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 8 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 615, de 18 de fevereiro de 2025**. Altera a Resolução CNJ nº 332/2020. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001>. Acesso em: 8 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 615, de 18 de fevereiro de 2025**. Altera a Resolução CNJ nº 332/2020. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001>. Acesso em: 8 maio 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Reconhecimento facial e sistema de justiça criminal**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório sobre prisões injustas por reconhecimento fotográfico**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Inteligência artificial e processo penal**: diretrizes para atuação institucional. Brasília: DPU, 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Juliana. Explicabilidade e inteligência artificial: direito fundamental e Lei Geral de Proteção de Dados. **Revista dos Tribunais**, v. 1026, p. 139-163, 2021.

FEDERAL TRADE COMMISSION. **Aiming for truth, fairness and equity in your company's use of AI**. Washington: FTC, 2021.

FERNANDES, Antonio Scarance. **Processo penal constitucional**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FERNANDES, Antonio Scarance; CARVALHO, Natália. Prova tecnológica e devido processo legal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 169, p. 149-181, 2020.

GIACOMOLLI, Nereu Jose. **Prisões, liberdade e cautelares pessoais**: nova formatação a partir de 2020. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

GOODFELLOW, Ian; BENGIO, Yoshua; COURVILLE, Aaron. **Aprendizado profundo**. MIT Press, 2016.

JAIN, Anil K.; ROSS, Arun; PRABHAKAR, Sallil. An Introduction to Biometric Recognition. **IEEE Transactions on Circuits and Systems for Video Technology**, v. 14, n. 1, p. 4-20, jan. 2004.

KERR, Orin S. **The Mosaic Theory of the Fourth Amendment**. Michigan Law Review, Ann Arbor, v. 111, n. 3, p. 311-354, 2012.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNET; INSTITUTO PEREGUM; REDE LIBERDADE. Smart Sampa: transparência para quem? Transparência de quê?. Lapin, 4 fev. 2026. Disponível em: <https://lapin.org.br/2026/02/04/smart-sampa-transparencia-para-quem-transparencia-de-que/>. Acesso em: 9 maio 2026.

NUNES, Pablo. Exclusivo: levantamento revela que 90,5% dos presos por monitoramento facial no Brasil são negros. **The Intercept Brasil**, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2019/11/21/presos-monitoramento-facial-brasil-negros/>. Acesso em: 12 fev. 2026.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. Inteligência artificial e direito processual: vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. **Revista de Processo**, v. 285, p. 421-447, nov. 2018.

NILSSON, Nils J. **The quest for artificial intelligence**: a history of ideas and achievements. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PASQUALE, Frank. **The black box society**: the secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Artificial intelligence**: a modern approach. 4. ed. Hoboken: Pearson, 2021.

SILVA, Rosane Leal da; SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues da. Reconhecimento facial e segurança pública: os perigos do uso da tecnologia no sistema penal seletivo brasileiro. In: 5 CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 2019, Santa Maria/RS. **Anais [...]**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2019. p. 1-18. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/5.23.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Habeas Corpus 598.051. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 23 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.139. Relator: Min. Octavio Gallotti. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 jun. 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.527. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 18 dez. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387. Relator: Min. Rosa Weber. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 7 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5895165>. Acesso em: 12 fev. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Habeas Corpus 142.988. Relator: Min. Edson Fachin. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 nov. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 1.055.941. Relator: Min. Dias Toffoli. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 30 mar. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento EU 2024/1689, de 13 de junho de 2024**. UE, 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689. Acesso em: 9 maio 2026.

WISCONSIN. Supreme Court. **State v. Loomis, 881 N.W.2d 749**. Wisconsin, 2016. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/print/vol-130/state-v-loomis/>. Acesso em: 12 fev. 2026.

Jorge José Lawand

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2005 .
Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2002 .
Especialista em Direito Eleitoral, Direito Digital e Novas Tecnologias.

Submetido em: 12/2/2026

Aceito em: 11/5/2026

ARTIGO

CRIME ORGANIZADO

A ARQUITETURA DO COLAPSO: EXECUÇÃO PENAL, OPACIDADE FISCAL E DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO BRASIL

THE ARCHITECTURE OF COLLAPSE: CRIMINAL SENTENCE EXECUTION, FISCAL OPACITY AND DEMOCRATIC DEFICIT IN BRAZIL

Marina Michel de Macedo Martynychen
Allana Campos Marques Schrappe

Resumo: O artigo trata do Plano Estadual Pena Justa do Paraná como estudo de caso dos limites materiais da democracia brasileira na implementação de decisões estruturantes do Supremo Tribunal Federal. Tem como objetivo demonstrar que o subfinanciamento do sistema prisional paranaense decorre da reprodução, no âmbito estadual, da política nacional de encarceramento em massa, evidenciada pela elevada taxa de ingressos no sistema prisional e pela fragmentação orçamentária que invisibiliza o custo real da execução penal nos instrumentos de planejamento governamental. Adota-se metodologia qualitativa, baseada na análise documental do Plano Estadual Pena Justa, do Plano Plurianual 2024–2027, do Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento do Estado do Paraná e dos dados do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões do Conselho Nacional de Justiça. Os resultados indicam que a fragmentação dos recursos destinados à execução penal compromete a transparência, a coordenação e a efetividade das políticas públicas voltadas ao sistema prisional. Conclui-se que a superação do Estado de Coisas Inconstitucional exige, para além do cumprimento das metas do Plano Pena Justa, o controle da porta de entrada do sistema prisional e a construção de um orçamento específico para a execução penal, capaz de conferir maior visibilidade, coordenação e vinculação aos recursos públicos, fortalecendo simultaneamente a racionalidade fiscal e a sustentabilidade democrática.

Palavras-chave: Estado de Coisas Inconstitucional; Plano Pena Justa; encarceramento em massa; orçamento da execução da pena.

Abstract: The article addresses the Paraná State Fair Sentence Plan (*Plano Estadual Pena Justa*) as a case study of the material limits of Brazilian democracy in implementing structural decisions issued by the Federal Supreme Court. Its objective is to demonstrate that the underfunding of Paraná's prison system results from the reproduction, at the state level, of the national policy of mass incarceration, evidenced by the high rate of admissions into the prison system and by budget fragmentation, which obscures the real cost of sentence enforcement within governmental planning instruments. The study adopts a qualitative methodology based on the documentary analysis of the Paraná State Fair Sentence Plan, the 2024–2027 Multi-Year Plan, the Physical and Financial Budget Execution Report of the State of Paraná, and data from the National Database of Penal Measures and Prisons maintained by the National Council of Justice. The results indicate that the fragmentation of resources allocated to sentence enforcement undermines the transparency, coordination, and effectiveness of public policies directed toward the prison system. It is concluded that overcoming the Unconstitutional State of Affairs requires, beyond compliance with the goals established by the Fair Sentence Plan, controlling entry into the prison system and developing a specific budget for sentence enforcement capable of providing greater visibility, coordination, and earmarking of public resources, while simultaneously strengthening fiscal rationality and democratic sustainability.

Keywords: Unconstitutional State of Affairs; Fair Sentence Plan; mass incarceration; sentence enforcement budget.

1 INTRODUÇÃO

A crise do sistema prisional brasileiro não é novidade. Superlotação, ausência de condições mínimas de habitabilidade, escassez de assistência jurídica e violência institucionalizada compõem um diagnóstico que organizações de direitos humanos, pesquisadores e o próprio Poder Judiciário repetem há décadas. O que mudou, em outubro de 2023, foi a nomeação institucional do problema: ao concluir o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário do país, instituto que descreve uma omissão estrutural e coordenada de múltiplos poderes e instituições que, em conjunto, produzem a violação massiva de direitos fundamentais sem que qualquer agente isolado possa ser responsabilizado como causa exclusiva. A Corte determinou, como resposta, a elaboração de planos federal e estaduais de superação da crise, submetidos à sua homologação no prazo de seis meses.

A resposta veio sob o nome de Plano Pena Justa, iniciativa coordenada pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, desdobrada em vinte e sete planos estaduais homologados no final de 2025. O Plano Pena Justa representa o esforço mais ambicioso já empreendido pelo Estado brasileiro para a superação do colapso penitenciário. Prevê controle da superlotação, ampliação do acesso à educação e ao trabalho, melhoria da infraestrutura, fortalecimento da gestão processual e valorização dos servidores penais. A relevância de analisá-lo criticamente decorre de uma constatação que o entusiasmo institucional em torno do plano não pode encobrir: o Brasil possui uma longa tradição de planos peniten-

ciários que nascem com ambição e morrem por inanição, e nada no desenho atual do Plano Pena Justa garante que ele escapará desse destino, a menos que se identifiquem e enfrentem as causas estruturais que tornaram todos os planos anteriores ineficazes.

Desta forma, partindo do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro e da elaboração do Plano Pena Justa como principal estratégia institucional para sua superação, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: há estruturas internas na administração pública brasileira que impedem a adequada implementação do Plano Pena Justa e, consequentemente, comprometem a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade? Em termos mais amplos, pretende-se compreender em que medida os obstáculos à implementação da política penitenciária revelam limites materiais à efetivação dos compromissos constitucionais assumidos pelo Estado Democrático de Direito.

A hipótese central sustenta que a fragmentação institucional e orçamentária da execução penal impede a adequada implementação do Plano Pena Justa e perpetua um quadro estrutural de violação dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Como subhipóteses, parte-se da premissa de que a multiplicidade de atores responsáveis pela execução penal, associada à autonomia orçamentária dos Poderes e órgãos constitucionais, dificulta a coordenação das ações necessárias à implementação do plano; de que a inexistência de mecanismos integrados de monitoramento dos gastos públicos produz opacidade fiscal e reduz a capacidade de controle democrático; e de que a contínua expansão da população prisional amplia os custos da execução penal

em ritmo superior à capacidade estatal de planejamento e financiamento.

Para verificar tais hipóteses, a pesquisa possui como objetivo geral analisar de que forma a arquitetura institucional e orçamentária da execução penal influencia a implementação do Plano Pena Justa. Especificamente, busca-se: (i) examinar a estrutura de competências e responsabilidades que caracteriza a execução penal brasileira; (ii) identificar os limites e as potencialidades dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária relacionados ao sistema prisional; e (iii) avaliar, a partir do estudo de caso do Estado do Paraná, em que medida a política de encarceramento, a fragmentação institucional e a opacidade orçamentária afetam a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

A análise estrutura-se em três eixos. O primeiro descreve a arquitetura federativa e orçamentária da execução penal no Brasil, demonstrando como a fragmentação insti-

tucional produz opacidade fiscal e dificulta a responsabilização política. O segundo examina os dados do Plano Estadual Pena Justa do Paraná, confrontando o déficit orçamentário com a taxa de ingresso no sistema, o déficit de pessoal do DEPPEN e a execução orçamentária real revelada tanto pelo Plano Plurianual (PPA) quanto pelo Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento estadual. O terceiro conecta os achados do Paraná ao debate sobre continuidade democrática no Brasil, argumentando que a incapacidade do Estado de financiar suas próprias obrigações constitucionais é uma forma de erosão democrática silenciosa. As considerações finais sintetizam a tese central e propõem a construção de um Orçamento da Execução da Pena, nos moldes do Orçamento da Criança e Adolescente (OCA), já existente, como condição mínima para que o Plano Pena Justa deixe de ser uma vontade institucional e se converta em transformação efetiva.

2 A ESTRATÉGIA DE PESQUISA E A DELIMITAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza documental, desenvolvida por meio de estudo de caso do Estado do Paraná. A escolha metodológica decorre da complexidade do fenômeno investigado, que envolve a interação entre normas jurídicas, planejamento orçamentário, execução financeira e administração do sistema prisional. O estudo de caso foi selecionado por permitir a análise aprofundada de uma realidade concreta, possibilitando compreender o funcionamento institucional e orçamentário da execução penal em contexto real. O Estado do Paraná foi escolhido em razão da disponibilidade de dados públicos e da possibilidade de acompanhamento detalhado da implementação do Plano Pena Justa.

Os documentos analisados ao longo da pesquisa dizem respeito às fontes normativas, institucionais e orçamentárias. Foram analisados a ADPF n. 347, o Plano Nacional Pena Justa, o Plano Estadual Pena Justa do Paraná, o Plano Plurianual do Estado do Paraná 2024-2027, os Demonstrativos de Execução Física e Financeira do Orçamento dos exercícios de 2024 e 2025, dados do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), além da legislação constitucional, financeira e penitenciária pertinente ao tema. A seleção desses documentos decorreu de sua vinculação direta ao problema de pesquisa, uma vez que constituem os principais instrumentos de formulação, planejamento, financiamento, monitoramento e execução da política penitenciária brasileira.

A pesquisa foi desenvolvida em etapas sucessivas. Inicialmente, a ADPF n. 347 foi utilizada como marco jurídico de referência para a identificação do Estado de Coisas Inconstitucional e da necessidade de implementação do Plano Pena Justa. Em seguida, foram examinados os planos nacional e estadual, com o objetivo de identificar as medidas propostas para a superação da crise prisional. Como tais documentos não apresentam, de forma consolidada os custos efetivos da execução penal, procedeu-se à análise do Plano Plurianual do Estado do Paraná, principal instrumento de planejamento previsto no artigo 165 da Constituição Federal. Posteriormente, os dados do planejamento foram confrontados com os Demonstrativos de Execução Física e Financeira do Orçamento, permitindo verificar a efetiva execução das despesas programadas. Os dados quantitativos utilizados no artigo foram extraídos diretamente dos documentos oficiais e submetidos a operações aritméticas simples, voltadas à comparação entre metas, execução financeira, população prisional, déficit de vagas e custos relacionados à execução penal. O recorte temporal concentrou-se nos exercícios de 2024 e 2025, por corresponderem ao período inicial de implementação do Plano Pena Justa e ao ciclo do Plano Plurianual então vigente.

A pesquisa apresenta limitações que devem ser reconhecidas. A primeira refere-se à utilização de um único estudo de caso, o que recomenda cautela na generalização dos resultados empíricos. A segunda decorre da dependência de documentos e bases de dados oficiais, sem a realização de entrevistas ou pesquisa de campo junto aos órgãos responsáveis pela execução penal. A terceira está relacionada à própria opacidade orçamentária identificada ao longo do estudo, uma vez que a fragmentação das informações entre diferentes Poderes, órgãos constitucionais e entes federativos dificulta a identificação precisa dos custos da execução penal. Apesar dos obstáculos acima indicados, o caso paranaense permite observar, em situação concreta, elementos estruturais da arquitetura institucional e orçamentária da execução penal brasileira, submetida a normas nacionais e às diretrizes do Plano Pena Justa comuns a todos os entes federativos.

Quanto ao uso de ferramenta de IA generativa (ChatGPT), as autoras declaram que sua utilização se limitou ao apoio editorial, especialmente revisão ortográfica, sem emprego na coleta de dados, elaboração dos cálculos, análise documental ou formulação das conclusões.

3 A ARQUITETURA DO COLAPSO: FEDERALISMO, EXECUÇÃO PENAL E ORÇAMENTO NO BRASIL

A implementação do Plano Pena Justa pressupõe a existência de uma estrutura institucional capaz de coordenar competências, responsabilidades e recursos financeiros. Por essa razão, antes de examinar os dados do Estado do Paraná, torna-se necessário compreender como a execução penal está organizada no federalismo brasileiro e de que forma a fragmentação orçamentária in-

fluencia a capacidade estatal de concretizar as medidas previstas para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

A explicação convencional para o colapso do sistema prisional brasileiro recorre a fatores conhecidos, como a superlotação, o endurecimento penal, a seletividade social, a omissão administrativa ou a insuficiência de recursos públicos decorrente de contin-

genciamento de fundos específicos¹. Embora relevante, esse diagnóstico permanece incompleto, pois desconsidera uma dimensão estrutural menos visível: a forma pela qual o Estado organiza, distribui e registra financeiramente os custos da execução penal. A escassez de recursos constitui apenas uma das dimensões do problema. As demais dimensões relacionam-se à dificuldade de identificar, com precisão, quanto se gasta, quem financia, em qual órgão a despesa está alocada, como os recursos são executados e quais resultados concretos são produzidos.

No federalismo brasileiro, a produção normativa em matéria penal e penitenciária concentra-se amplamente na União, ao passo que a execução cotidiana da custódia, da infraestrutura prisional, da polícia penal e de parcelas relevantes da atividade jurisdicional e assistencial recai sobre os Estados-membros e sobre diferentes instituições dotadas de autonomia financeira, como os Poderes Executivo e Judiciário, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. O resultado é uma arquitetura fragmentada, na qual as despesas relacionadas ao cárcere, embora reguladas pela União, encontram-se dispersas entre múltiplos centros decisórios, programas e rubricas, dificultando a mensuração do custo real do sistema, a atribuição de responsabilidades e a avaliação do gasto público.

Essa opacidade produz consequências que ultrapassam a gestão penitenciária e alcançam as condições materiais da democracia no Brasil. Democracias duráveis dependem de instituições capazes de prestar contas, justificar prioridades e subme-

ter o uso de recursos públicos ao escrutínio social. Quando parcelas relevantes do orçamento estatal permanecem pouco transparentes, enfraquece-se a *accountability*, reduzem-se as capacidades de planejamento e ampliam-se os riscos de respostas improvisadas. Sustenta-se, portanto, que o colapso prisional brasileiro decorre da combinação entre fragmentação federativa e invisibilidade orçamentária, cuja superação constitui condição necessária para uma política penal racional e para o fortalecimento da democracia.

A execução penal no Brasil corresponde a um arranjo fragmentado entre as funções jurisdicional, administrativa e legislativa, na esfera dos três entes da Federação (União, Estados-membros e Municípios). Como cada Poder e cada ente federativo são financiados por um orçamento autônomo e independente², a ausência tanto de um diálogo institucional quanto de um instrumento normativo orçamentário integrado representa obstáculo para a superação do ECI do sistema prisional brasileiro.

A União possui competência privativa para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da CF) e competência concorrente em matéria penitenciária (art. 24, I, da CF), cabendo-lhe a edição de normas gerais. Tais competências revelam uma característica do *federalismo da execução penal*³ no Brasil: há centralização normativa nas mãos da União, mas descentralização executória.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, instituído com base nos arts. 61, §1º, II, e 84, VI, da Constituição e na Lei n. 14.600/2023, é responsável pelo planejam-

¹ Sobre o tema, destacam-se dois documentos centrais: a ADPF 347 e a CPI do Sistema Carcerário Brasileiro, da Câmara dos Deputados.

² Sobre a autonomia federativa e orçamentária, cf. arts. 1º, 18, 25, 30, 51, IV, 52, XIII, 99, 127 e 134 da Constituição brasileira; bem como art. 2º da Lei n. 4.320/1964 e art. 165, §5º, da Constituição. Os Poderes, bem como Ministério Público e Defensoria Pública devem elaborar suas próprias propostas de orçamento, observando, contudo, os limites fixados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - artigo 99, §3º da CF. A Constituição, portanto, confere iniciativa técnica aos Poderes, mas insere essa prerrogativa de forma compatível com o princípio da unidade do orçamento público (artigo 2º da Lei 4320/64 e artigo 165, §5 da CF).

³ O termo federalismo da execução penal é uma adaptação conceitual do federalismo de execução (próprio do Direito Constitucional e da teoria do Estado) aplicada à realidade da justiça criminal brasileira para explicar a assimetria entre a competência legislativa da União e o ônus material dos Estados.

to, coordenação e administração da política penal nacional, bem como pela integração e cooperação entre órgãos federais, estaduais, distritais e municipais e pelo diálogo institucional com o Poder Judiciário. No âmbito da União Federal, a política penal vincula-se à Secretaria Nacional de Políticas Penais (SE-NAPPEN), Lei n. 14.600/2023 e Decreto n. 11.348/2023.

A colaboração entre os entes federativos, coordenada pela União, frequentemente resume-se ao compartilhamento de recursos, de forma a reduzir ou contornar as externalidades derivadas da atividade normativa concentrada no ente federal. A distribuição de recursos ocorre por meio do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), de acordo com a Lei Complementar n. 79/1994, e pela formulação de políticas de assistência a custodiados e egressos.

Os Estados-membros, por sua vez, são majoritariamente responsáveis pela execução da pena⁴. Compete aos Estados-membros o julgamento de um rol extenso de crimes, fruto da combinação do artigo 109 da CF, que determina o rol taxativo de competência da Justiça Federal, com o artigo 125, que prevê a competência residual para a organização do Poder Judiciário estadual. Em razão dessa opção constitucional, torna-se necessária a manutenção de numerosas Varas Criminais e de Execução Penal, com juízes, assessores e procedimentos específicos (arts. 65 e 66 da Lei n. 7.210/1984) no âmbito do Poder Judiciário estadual. Na mesma linha, segue a atuação do Ministério Público (arts. 67 e 68 da Lei n. 7.210/1984) e da atuação da Defensoria Pública (arts. 81-A e 81-B da Lei n. 7.210/1984).

O Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública devem direcionar, de forma clara e transparente, recursos próprios para a execução da pena. Para exemplificar,

basta analisar o art. 16 da Lei n. 7.210/1984, que prevê que todas “As Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais”. Em relação a esses orçamentos, tanto na esfera federal quanto na estadual, os Poderes Executivo e Legislativo não possuem ingerência direta, o contingenciamento, por exemplo, do FUNPEN, no âmbito federal ou estadual, não gera consequência para o Poder Judiciário.

No tocante à função administrativa de execução da pena, compete aos Estados-membros a criação de uma estrutura deliberativa – Conselho Penitenciário, regulado pelos artigos 69 e 70 da Lei n. 7.210/1984 –, outra administrativa – no caso, o Departamento Estadual Penal, com um quadro próprio de servidores públicos –, conforme previsto nos arts. 73 e 74 da Lei n. 7.210/1984, bem como a construção e manutenção de diferentes estabelecimentos penais (arts. 74 e 82 da Lei n. 7.210/1984), além da assistência inerente ao cárcere em relação a distintos regimes de custódia em especial, à assistência material (art. 11 da Lei n. 7.210/1984).

Para o exercício de todas as ações acima, compete aos Estados-membros a contratação de pessoal, no caso, a polícia penal, que será competente pelas atividades indelegáveis à iniciativa privada. Tais atividades envolvem, além das funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, todas aquelas que exigem o exercício do poder de polícia, tais como: (i) a classificação de condenados (realizada pela Comissão Técnica de Classificação); (ii) a aplicação de sanções disciplinares (processos disciplinares); (iii) o controle de rebeliões e (iv) o transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

⁴ A predominância estadual decorre, entre outros fatores, do número reduzido de estabelecimentos federais e do critério legal de transferência vinculado à periculosidade do preso. Cf. Lei n. 11.671/2008, art. 3º, e Lei n. 7.210/1984, art. 86, §1º.

Há, portanto, um conjunto relevante de atribuições concentradas no Poder Executivo estadual, o qual frequentemente enfrenta limitações materiais para executar tais atribuições. Verifica-se, assim, um descompasso estrutural entre a titularidade normativa, atribuída à União, e a responsabilidade financeira distribuída de forma assimétrica e pouco coordenada entre o ente federal e os Estados-membros (o que comprova a assimetria do federalismo da execução da pena).

Os Municípios também possuem competências relacionadas à execução da pena. Sua atuação, contudo, não se refere à legislação nem ao núcleo jurisdicional ou material do regime de custódia. Sua atuação ocorre junto à comunidade, em especial, em relação às políticas de reinserção social de presos, internados e egressos e aos programas de alternativas penais (art. 3º-A, §2º da Lei n. 7.210/1984). Inclusive e aos Municípios nos quais se encontram estabelecimentos penais, podem receber, de forma igualitária, até 10% do FUNPEN (nacional), desde que comprovem a existência de um Fundo Penitenciário Municipal (art. 3º-A, §2º, §3º, inciso I e §7º, inciso II da Lei n. 7.210/1984).

Esta breve descrição permite demonstrar que o federalismo da execução penal no Brasil foi estruturado sob a premissa de que a União Federal é a competente pela legislação e pela política nacional uniforme. A execução é, por sua vez, predominantemente atribuída aos Estados-membros. Essa opção limita e orienta as decisões presentes e futuras. Pode-se afirmar que, a cada reforma penal, adiciona-se novo efeito financeiro sobre a mesma base, sem qualquer alteração equi-

valente da repartição das competências ou do custo financeiro e orçamentário. O mesmo pode ser mencionado em relação às políticas de dignidade carcerária ou programas nacionais de penas alternativas.

Desse modo, atribuir o ECI exclusivamente ao contingenciamento de fundos públicos constitui explicação possível, porém insuficiente. Do ponto de vista orçamentário, o ECI está também atrelado ao arranjo institucional, no qual as regras de produção normativa estão nas mãos de diferentes níveis de governo, sem um documento normativo adequado para alinhar as competências e os recursos. Nesse contexto, mostra-se pertinente a aplicação do conceito de *path dependence* de North⁵. Isso porque, a cada ano, novas obrigações são criadas dentro do modelo existente sem reconstruir a matriz federativa de distribuição de competências e receitas ou mesmo da contabilidade pública e das regras de planejamento. Assim, o sistema tende a produzir soluções incrementais⁶, preservando o núcleo do problema em vez de transformá-lo.

Por essa razão, impõe-se a revisão das regras estruturais, em especial as de cooperação financeiro-orçamentária entre distintos núcleos de Poder. O déficit abrange também problemas relacionados ao desenho institucional: em um ambiente de competências compartilhadas entre entes federativos ou Poderes, há a necessidade de um ato normativo conjunto de reestruturação orçamentária, que garanta a transparência e a certeza, sob pena de perpetuar a ineficiência e a opacidade hoje existentes.

5 Sobre *path dependence*, o autor explica como escolhas pretéritas condicionam alternativas presentes e futuras (North, 2018, p. 14).

6 North sustenta que o quadro institucional limita o conjunto de escolhas disponíveis aos atores. (North, 2018, p. 50).

4 A MATEMÁTICA DO ENCARCERAMENTO NO PARANÁ: ANÁLISE DOCUMENTAL DO PLANO ESTADUAL

Definido o quadro institucional e orçamentário da execução penal brasileira, passa-se à análise do Estado do Paraná, selecionado como estudo de caso. O objetivo não é produzir generalizações estatísticas sobre a realidade nacional, mas verificar como os obstáculos identificados no âmbito normati-

vo e institucional (item anterior) se manifestam concretamente na implementação do Plano Pena Justa, permitindo compreender os desafios enfrentados para a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

4.1 O RETRATO OFICIAL DO COLAPSO

O Plano Estadual Pena Justa do Paraná, elaborado pelo Comitê Estadual de Políticas Penais e submetido à homologação do Supremo Tribunal Federal, é um documento de natureza singular: ao mesmo tempo instrumento de remediação e confissão insti-

tucional. Ao fixar metas e estratégias para a superação do ECI, o plano é compelido a explicitar a profundidade da crise que se propõe a enfrentar. É essa honestidade diagnóstica que torna o documento tão relevante para a hipótese central deste artigo.

Tabela 1 – Diagnóstico do Sistema Prisional Paranaense (2025)

Indicador	Valor
Pessoas privadas de liberdade (fev./2025)	40.371
Unidades prisionais	119
Regiões administrativas	9
Capacidade instalada	30.216 vagas
Déficit de vagas	10.155 vagas
Taxa de superlotação	33,61%
Policiais penais em déficit	6.400
Pessoas privadas de liberdade (CNJ/2025)	47.151

Fonte: Plano Estadual Pena Justa do Paraná; BNMP/CNJ.

Tabela 2 – Dinâmica de Crescimento da População Prisional

Indicador	Valor
População prisional Paraná (2022)	~23.000
População prisional Paraná (2025)	40.371
Crescimento aproximado (2022-2025)	+75%
Novos ingressos (21/02 a 21/03/2025)	421
Média diária de ingressos	14,51
Projeção anual de ingressos líquidos	5.296
População prisional brasileira (2024)	909.594
Crescimento nacional (2000-2022)	372,5%

Fonte: Plano Estadual Pena Justa; FBSP; Pastoral Carcerária.

A trajetória paranaense reflete, em escala estadual, o que Garland (2008) denominou de *cultura do controle*: a consolidação de uma racionalidade punitiva que passou a tratar o encarceramento não como último recurso, mas como resposta padrão do sistema de justiça. Nesse modelo, como aponta Wacquant (2007), a prisão deixa de ser instrumento de reabilitação para tornar-se mecanismo

de gestão das populações consideradas excedentes, função que, no contexto latino-americano, assumiu dimensões especialmente severas diante da ausência histórica de redes robustas de proteção social.

Trata-se de uma crise em aceleração estrutural, alimentada por um fluxo de ingressos que o próprio plano quantifica com precisão.

4.2 A TAXA DE INGRESSO COMO VARIÁVEL-CHAVE: A ARITMÉTICA QUE O ORÇAMENTO NÃO RESOLVE

O dado mais revelador do Plano Estadual Pena Justa do Paraná não é o *déficit* de vagas, mas a velocidade com que esse *déficit* se aprofunda. Entre 21 de fevereiro e 21 de março de 2025, o sistema prisional paranaense registrou um acréscimo de 421 pessoas privadas de liberdade, uma média de 14,51 novos ingressos por dia (Paraná, 2025c). Uma taxa de 14,51 ingressos diários, projetada sobre um ano, representa aproximadamente 5.296 novas entradas líquidas no sistema. Em um sistema que já operava com 10.155 pessoas além de sua capacidade instalada em fevereiro de 2025 e que, segundo o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), do CNJ, alcançou 47.151

pessoas privadas de liberdade ao longo do mesmo ano), esse fluxo configura um desequilíbrio estrutural que nenhuma política de ampliação de vagas seria capaz de reverter sem estancar sua causa. Como demonstrou Lígia Rodrigues (2019), em análise quantitativa da relação entre dotação orçamentária do FUNPEN e evolução do déficit de vagas entre 1994 e 2016, há correlação negativa entre investimento em infraestrutura física e redução da superlotação: os recursos aplicados na construção de novas vagas foram sistematicamente absorvidos pelo ritmo de crescimento da população carcerária. A ampliação orçamentária isolada tende a ser insuficiente diante da dinâmica de cres-

cimento da população prisional, ou seja, de um problema que não é estático.

O plano reconhece a origem desse fluxo: “o elevado número de entradas está em acordo com o elevado percentual de flagrantes convertidos em prisão cautelar e, por sua vez, o crescimento de flagrantes em razão de abordagem policial” (Paraná, 2025c). Os dados do BNMP 3.0 confirmam e aprofundam esse diagnóstico. Das 97.813 audiências de custódia registradas no Paraná, apenas 7.540 foram realizadas de forma presencial (7,7% do total), enquanto 44.592 ocorreram por videoconferência. A média nacional de audiências presenciais é de 46%: o Paraná opera com um sexto desse padrão (CNJ, 2025). É verdade que 59.945 audiências (61,3%) resultaram em liberdade concedida e 37.842 (38,7%) em prisão preventiva. Esse dado, contudo, não contradiz o argumento: mesmo com maioria de liberdades concedidas, o volume absoluto de ingressos é tão elevado que o equilíbrio entre entradas e saídas nunca se realiza. A crise é estrutural, não meramente decisória.

Desse total de 47.151 pessoas privadas de liberdade, aproximadamente 22.000 (46,6%) cumprem medidas privativas de liberdade sem condenação definitiva, entre presos provisórios (9.360), preventivos (12.010), temporários (53) e em flagrante (575). O tráfico de drogas, o furto e o roubo respondem pela maioria das audiências de custódia e condenações no Estado, confirmando que o sistema prisional encarcera majoritariamente autores de crimes associados a contextos de vulnerabilidade social, e não os crimes de maior gravidade que justificariam, em tese, a expansão indefinida da capacidade de custódia (CNJ, 2025; Cifali; Azevedo, 2015). O Paraná não figura entre os Estados que possuem Central de Regulação de Vagas, instrumento que o CNJ identifica como essencial para o controle permanente da ocupação prisional (FBSP, 2025), e não possui lei estadual de alternativas penais, mantendo a porta de entrada aberta pela combinação entre um modelo punitivo seletivo, controle judicial majoritariamente remoto e ausência de instrumentos institucionais que permitiriam equilibrar o fluxo.

4.3 O FINANCIAMENTO COMO FICÇÃO: A RESERVA DO POSSÍVEL REENCENADA

A seção de financiamento do Plano Estadual Pena Justa do Paraná é, provavelmente, o trecho mais revelador do documento para os fins deste artigo. As fontes indicadas – dotações da Lei Orçamentária Anual, créditos adicionais, repasses do FUNPEN e do FUPEN, recursos de fundos temáticos e emendas parlamentares – não são vinculadas ao plano por mecanismo legal compulsório. Todas dependem de decisões orçamentárias anuais sujeitas a contingenciamentos, negociações políticas e restrições fiscais conjunturais (Paraná, 2025b).

Na seção de planejamento plurianual, o plano afirma que “a omissão do Estado na alocação de recursos mínimos para

assegurar direitos fundamentais não pode ser justificada pelo princípio da reserva do possível”, e que “a integração orçamentária do plano deve ter caráter vinculante e não meramente programático” (Paraná, 2025b, p. 158). Há consenso quanto à inoponibilidade da reserva do possível em matéria de mínimo existencial (Sarlet; Figueiredo, 2007). O problema é que essa afirmação normativa não encontra correspondência nos mecanismos concretos previstos para o financiamento. O plano repudia a reserva do possível no plano discursivo, mas deixa de instituir os instrumentos jurídicos que tornariam esse repúdio efetivo. Como alertam Sarlet e Figueiredo (2007, p. 191), a cláusula tem sido

utilizada no Brasil como “desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais”, e é exatamente o que ocorre quando o plano não vincula as fontes que anuncia. A reserva do possível reaparece intacta no plano operacional como realidade silenciosa inscrita na arquitetura do financiamento. O orçamento que o plano não vincula é o mesmo orçamento que historicamente não chega.

A dimensão fiscal desse problema – fragmentação entre múltiplos orçamentos autônomos e a opacidade contábil que torna invisível o custo real da execução penal – é analisada a seguir, a partir da leitura do PPA (2024-2027) e do Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento do Estado do Paraná dos exercícios de 2024 e 2025.

4.4 A OPACIDADE FISCAL REVELADA: PPA, DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA E O PERFIL CUSTODIAL DO ESTADO DO PARANÁ

A execução penal, em um federalismo, depende de uma arquitetura orçamentária multinível (União, Estados-membros e Municípios) e entre Poderes (Executivo e Judiciário).

O Plano Nacional Pena Justa, voltado ao enfrentamento do ECI nas prisões brasileiras, assenta-se em quatro pilares: (i) controle de entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processos de saída da prisão e de reintegração social; e, por fim, (iv) políticas para a não repetição do ECI no sistema prisional brasileiro (CNJ, 2024). Esses quatro eixos foram igualmente adotados no Plano do Estado do Paraná para o enfrentamento do ECI (Paraná, 2025b).

O plano contém capítulo específico dedicado às fontes orçamentárias, ao planejamento e às estratégias de sustentabilidade. Quanto às fontes orçamentárias, o Plano Estadual esclarece que dependerá de “(...) fontes estáveis e adequadas de financiamento, públicas e privadas, que garantam a implementação contínua e a expansão progressiva das ações previstas”. Entre as fontes públicas, destacam-se as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) estadual, os créditos adicionais e os recursos vinculados ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e ao Fundo Penitenciário Estadual (FUPEN). O documento também indica a

existência de fundos estaduais temáticos, como o Fundo Estadual de Assistência Social, o Fundo Estadual de Saúde e o Fundo de Direitos Difusos. Por fim, menciona as emendas parlamentares.

Quanto ao planejamento orçamentário e à sustentabilidade, o Plano Estadual assinala que o Plano Pena Justa deve integrar-se plenamente ao ciclo orçamentário previsto no texto constitucional (artigo 165): alinhar suas metas e ações aos programas do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com metas físicas e financeiras, e prever dotações na Lei Orçamentária Anual (LOA), atendendo às estimativas de impacto orçamentário (artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Além de fontes de financiamento, o plano requer base normativa explícita e capacidade de adaptação. Recomenda-se a elaboração de decreto estadual que consagre a execução penal como política pública.

Os trechos acima indicam que o Plano Pena Justa do Estado do Paraná pode ser interpretado como típico exemplo de reforma incremental condicionada pela *path dependence*. Em vez de romper com a arquitetura histórica do sistema penal brasileiro, o plano opera por ajustes sucessivos no interior das instituições já existentes, revelando como escolhas institucionais passadas restringem o número de soluções presentes. O Plano revela limites institucionais ao não empregar,

de forma clara, as normas de Direito Financeiro capazes de materializar a execução penal como uma ação estatal orçamentária integrada.

O Plano Pena Justa do Estado do Paraná reconhece a crise do sistema prisional. Contudo, ao tratar da questão por meio de normas gerais de Direito Financeiro, preserva a opacidade das regras fiscais que encobrem a descoordenação existente entre Poderes e entre entes federativos. O Plano Estadual enfrenta sintomas (reconhece que é necessário realizar o planejamento orçamentário), mas não altera os incentivos que reproduzem a fragmentação do federalismo da execução penal e a opacidade do orçamento do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Executivo.

Ao sugerir, como elemento de sustentabilidade, “a edição de decreto estadual que formalize o plano como política pública de Estado”, o Estado do Paraná desconsidera que a execução da pena envolve as funções jurisdicional e executiva, bem como órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública. A organização do orçamento do Poder Executivo, por si só, mostra-se insuficiente. Os orçamentos autônomos e independentes entre si devem conversar (há necessidade de coordenação e colaboração entre os entes federativos, os Poderes e os órgãos constitucionais). A título exemplificativo, mostra-se relevante analisar, ao longo do presente estudo, o PPA do Estado do Paraná vigente, ou seja, previsto para os anos de 2024 a 2027 e coincidente com o Plano Pena Justa (Paraná, 2023).

O PPA do Poder Judiciário, por exemplo, integra o Eixo 1 do PPA do Estado do Paraná para os anos de 2024-2027. Referido eixo denomina-se Eficiência Administrativa. O Programa 3 denomina-se *Poder Judiciário Efetivo e Ágil na Garantia dos Direitos* (Paraná, 2023, p. 136).

No campo do custeio administrativo e da melhoria do sistema de justiça, destaca-se a Ação 8226 (*Gestão de Atividades do 1º Grau*), vinculada diretamente à unidade orçamentária do Tribunal de Justiça, com valor global de R\$ 8.378.951.910,00 no quadriênio (Paraná, 2023, p. 227). Trata-se da principal rubrica, destinada ao financiamento das atividades jurisdicionais gerais, da justiça itinerante, da governança administrativa, da sustentabilidade, dos precedentes obrigatórios, das soluções consensuais, do enfrentamento à corrupção e, de forma expressa, do aperfeiçoamento da justiça criminal. Ocorre, contudo, que o Poder Judiciário não indica entrega ou produto relacionado à área da execução penal, apesar do Objetivo Estratégico 8 do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Paraná para o período de 2021-2026, revisado em 2025 (Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2025, p. 32-34). Nota-se uma preocupação expressa em relação aos casos de feminicídio e às execuções fiscais, mas não com a execução penal (Paraná, 2023, p. 227-231).

Ao analisar a execução orçamentária do Poder Judiciário, nota-se, por meio dos dados disponíveis na página do Tribunal, em especial no item Transparência, que os gastos relacionados à atividade jurisdicional de primeiro grau estão indicados em uma única rubrica denominada *Gestão de Atividades em 1º Grau*, conforme previsto no PPA. Não há, portanto, como saber qual é o custo exato de uma Vara de Execução Penal ou, até mesmo, da tramitação de um processo. Esse dado é importante tanto para a ampliação do número de varas quanto para a contratação de juízes e assessores⁷.

O PPA do Ministério Público do Estado do Paraná, por sua vez, localiza-se também no Eixo 1. O programa denomina-se *Ministério Público Resolutivo*. Está classificado como finalístico, e a principal ação identificada é a

⁷ Site: <https://www.tjpr.jus.br/gestao-do-dinheiro-publico>. Acesso em: 9 maio 2026.

Ação 8010 – *Gestão dos Serviços do Ministério Público* (Paraná, 2023, p. 239-252). O PPA está voltado ao fortalecimento da atuação ministerial, da infraestrutura, da presença regional e da eficiência administrativa, inclusive com diversas entregas ligadas à construção de sedes próprias, reformas prediais e melhorias estruturais em comarcas, por meio da Ação 8011 – *Gestão do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná* (Paraná, 2023, p. 252-261). Ocorre, contudo, que não há tratamento específico, estruturado ou expresso da execução penal como política orçamentária autônoma. O sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Paraná apresenta informações a respeito da atuação institucional na execução penal, inclusive com indicação do CAOP. Contudo, não há indicação dos respectivos custos. Em sua página de transparência, há apenas a divulgação dos valores gerais referentes às Ações 8010 e 8011⁸.

A Defensoria Pública também integra o PPA. Diferentemente do Poder Judiciário e do Ministério Público, localizados no Eixo 1 – *Eficiência Administrativa*, a Defensoria Pública encontra-se no Eixo 4 – *Inclusão Social, aos Direitos Humanos e à Cidadania*. O programa é o 24, denominado *Ampliação e Promoção do Acesso à Justiça* (Paraná, 2023, p. 1.086-1.087). Apesar de exercer papel fundamental no processo de execução penal, não há previsão orçamentária específica para essa área. O órgão foi inserido em programa amplo de promoção do acesso à justiça, porém de forma genérica. Assim, pressupõe-se — porque não há previsão expressa em sentido diverso — que a assistência na execução penal permanece absorvida em rubricas gerais, sem individualização de metas, recursos ou indicadores próprios relacionados à população prisional (Paraná, 2023, p. 1.087-1.096). Em

sua página de transparência, há divulgação da execução orçamentária, mas não há indicação de gastos específicos com a execução penal⁹.

O Eixo 1 do Plano Pena Justa está relacionado à correção de disfunções processuais que produzem o encarceramento excessivo e a permanência indevida no cárcere. Não trata da construção de obras materiais, mas de medidas que envolvem progressão de regime, prisões provisórias, análise de prisões ilegais e realização de audiências de custódia. Esse eixo, em poucas palavras, demanda a atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Sua efetividade depende, portanto, da capacidade operacional desses órgãos, o que envolve estrutura, pessoal qualificado e fluxos de dados e informações. A constatação decorrente da análise do PPA é a de que não há ações orçamentárias específicas e claramente direcionadas a tais atividades relacionadas à execução penal.

Apesar da relevância institucional desses órgãos, não há tratamento orçamentário claro, integrado e específico da execução penal. Esta aparece diluída no orçamento ou, mais precisamente, envolta em opacidade quanto aos seus custos. Essa invisibilidade dificulta a delimitação exata das despesas, a definição de metas e a realização do controle, *accountability*, enfraquecendo, portanto, as condições materiais da democracia.

Reitera-se, nesse ponto, a pertinência do conceito de *path dependence*. Isto porque, por um lado, o orçamento brasileiro classifica os recursos por órgão e por uma função ampla; por outro, não estrutura processos transversais como o da execução penal. Dessa forma, apesar dos esforços do Plano Pena Justa, mantém-se uma trajetória em que cada entidade planeja isoladamente

8 Site: <https://mppr.mp.br/Transparencia/Pagina/Despesas-por-Acao-Orçamentaria>, acesso em: 9 maio 2026.

9 A respeito da execução orçamentária da Defensoria Pública: https://sei.defensoria.pr.def.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?w_Fsl4-mP0D4Mx4LyzHuBhl8lrhTYMgl-pAq-vo0Ju1Yyc-Ueh5ryHF0yWEY8WbXaCFjdQKE9F0Wsazok99_5lqMwW4ysGgRTJO-NrIOJahiklOfIUcdfJH6vuyedti9.

suas despesas, mantendo invisível a execução penal.

Por isso, desde o início, defende-se que a ausência de recursos (ou o contingenciamento de recursos) não é a única causa do ECI. Em uma leitura crítica, a ausência de informações adequadas produzidas pelos Poderes permite a perpetuação de diagnósticos incompletos, os quais, no máximo, serão capazes de produzir soluções parciais.

Como as regras formais não obrigam a existência de uma categoria própria denominada “execução penal”, os atores se adaptam à moldura contida na Lei n. 4.320/1964, Lei da Contabilidade Pública Nacional. Diante desse fato, os Poderes e a sociedade trabalham com informações fragmentadas, que não permitem a modificação da realidade existente. Logo, a fixação de eixos e metas pelo Plano Pena Justa, sem a construção de um instrumento normativo orçamentário integrador, revela a possibilidade de baixa aderência. O Plano Pena Justa, hoje, representa uma vontade institucional. Tal vontade institucional, contudo, pode não representar uma transformação efetiva.

No tocante ao Poder Executivo, persistem críticas relacionadas à insuficiente clareza das informações.

No PPA do Estado do Paraná 2024-2027, o Programa 30 (Paraná Protegido), inserido no Eixo 05 – Direitos Básicos e Bem-Estar, concentra o planejamento estratégico e recursos expressivos destinados à Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP). O montante global previsto para o programa alcança R\$ 25.315.456.463,00, distribuídos entre 2024 e o triênio 2025-2027. Para 2024 foram reservados R\$ 5.823.486.650,00, enquanto para os exercícios de 2025 a 2027 projetam-se R\$ 19.491.969.813,00 (Paraná, 2023, p. 1.349-1.352).

O DEPPEN, com a Ação 8383 (Gestão do Sistema Penitenciário), é a segunda pasta da Secretaria de Segurança com o maior re-

cebimento. Trata-se de R\$ 5.444.105.456,00, sendo que R\$ 1.252.344.610,00 foram direcionados em 2024 e R\$ 4.191.760.846,00 para os anos de 2025-2027 (Paraná, 2023, p. 1.628-1.629).

Por fim, o FUPEN aparece com uma destinação total, no quadriênio, de R\$ 144.384.359,00, sendo que no ano de 2024, há a previsão de gastos de R\$ 33.213.716,00 e, no triênio de 2025-2027, de R\$ 111.170.643,00 (Paraná, 2023, p. 1.668-1.669).

Nos dados do PPA referentes à Ação 8383 (Gestão do Sistema Penitenciário), há metas físicas relacionadas, por exemplo, (i) ao metro quadrado a ser construído (Paraná, 2023, p. 1.630-1.632, 1.635-1.638, 1.641); (ii) ao número de custodiados e monitorados (Paraná, 2023, p. 1.645) ou mesmo (iii) aos atendimentos realizados aos egressos (Paraná, 2023, p. 1.633). Tais constatações demonstram que o Estado do Paraná projeta construções a serem realizadas e estima a população submetida ao sistema penal (tais temas estão relacionados aos eixos 2 e 3 do Plano Pena Justa). Contudo, não existem dados quantitativos relacionados aos custos. Isto é: não se sabe, a partir da leitura do PPA, principal instrumento de planejamento de longo prazo no sistema brasileiro, o real valor da operação por pessoa ou por metro quadrado.

O que existe é uma dotação orçamentária global da ação, destinada ao conjunto das atividades do DEPPEN - custódia, pessoal, manutenção, monitoração eletrônica, programas de egressos, reformas e ampliação de vagas. Em outras palavras, o PPA informa quantas pessoas pretende custodiar ou monitorar, mas não informa quanto custará cada preso, cada monitorado ou cada política específica, mantendo o recurso agregado em bloco único. Isso dificulta a avaliação central: verificar se o orçamento é proporcional às exigências da Lei de Execução Penal.

Tabela 3 – Planejamento e Execução Orçamentária da Secretaria de Segurança Pública do Paraná (2024)

Indicador	Valor (R\$)
Orçamento inicial	5.960.820.379,00
Orçamento atualizado	7.263.604.681,00
Valor efetivamente pago	5.838.896.537,03
Percentual executado	88,73%
Despesas correntes	5.751.708.011,67
Despesas de capital	132.821.258,89

Fonte: Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento do Estado do Paraná (2024).

As entregas acima indicadas, ao longo de 2024, reforçam o perfil custodial do Estado do Paraná. O Estado superou as metas de atendimento a presos em regime fechado (38.566 pessoas atendidas frente a 34.798 previstas – 110,83%)¹⁰ e no semiaberto (1.480 frente a 1.311 – 113,20%)¹¹. Também excedeu a meta de fiscalizações e monitoração eletrônica (17.642 unidades frente a 14.081 – 125,29%)¹² e de capacitação de servidores (4.099 frente a 2.909 – 140,91%)¹³. Por outro lado, contudo, a assistência a egressos ficou em 404.617 atendimentos frente a 727.977 previstos¹⁴ (55,58%), com justificativa oficial de erro de formulação da meta e previsão acima da realidade histórica (Paraná, 2025d, p.282).

O FUPEN, no ano de 2024, possuiu um orçamento de R\$ 66.382.804,00. Contudo, houve o contingenciamento de R\$ 21.654.951,00, o qual não foi justificado. Em relação às despesas correntes, de um total disponível de R\$ 19.552.105,00, foram empenhados apenas R\$ 5.868.585,77 e efetivamente pagos R\$ 5.054.812,42. Já, no tocante às despesas de capital, de um total de R\$ 46.830.699,00, foram empenhados apenas R\$ 2.512.456,61, dos quais foram efetivamente pagos R\$ 1.247.847,42 (Paraná, 2025d, p.407).

Em relação ao ano de 2025, seguem os dados extraídos tanto do PPA como do Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento do Estado do Paraná:

10 Comparação obtida pela análise dos documentos: Paraná, 2023, p. 1.645-1.646 e Paraná, 2025d, p. 281.

11 Comparação obtida pela análise dos documentos: Paraná, 2023, p.164 e Paraná, 2025d, p. 281.

12 Comparação obtida pela análise dos documentos: Paraná, 2023, p. 164 e Paraná, 2025d, p. 282.

13 Paraná, 2025d, p. 282.

14 Na verdade, a previsão, para o ano de 2024, era de 636.153 atendimentos. Para os anos de 2025, 2026 e 2027, 450.000. Não há explicações a respeito da redução ou o motivo pelo qual o número fica estável ao longo do PPA. (Paraná, 2023, p. 1633).

Tabela 4 – Execução Orçamentária do DEPPEN e FUPEN no Paraná (2025)

Indicador	Valor
Orçamento disponível do DEPPEN	R\$ 1.553.567.900,00
Total efetivamente pago pelo DEPPEN	R\$ 1.460.540.066,43
Despesas correntes pagas	R\$ 1.456.331.833,19
Despesas de capital pagas	R\$ 4.208.233,24
Orçamento previsto para custódia na Regional 01 de Curitiba	R\$ 172.810.372,00
Orçamento disponível para custódia na Regional 01 de Curitiba	R\$ 134.037.198,00
Valor efetivamente pago na Regional 01 de Curitiba	R\$ 130.628.356,23
Pessoas custodiadas na Regional 01 de Curitiba	10.518
Custo anual aproximado por custodiado	R\$ 12.419,50
Custo mensal aproximado por custodiado	R\$ 1.034,95
Orçamento inicial do FUPEN	R\$ 22.774.106,00
Orçamento disponível do FUPEN	R\$ 18.572.919,00
Despesas correntes pagas pelo FUPEN	R\$ 6.491.268,81
Despesas de capital pagas pelo FUPEN	R\$ 856.343,50

Fonte: Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento do Estado do Paraná (2025).

No ano de 2025, houve a indicação dos valores relacionados à custódia e à prestação de assistência geral aos presos condenados e provisórios em regime fechado, o que não foi apresentado nos antigos relatórios. Ocorre, contudo, que a realidade diz respeito apenas à Regional 1 de Curitiba, a qual possui 10.518 custodiados, o Estado do Paraná possui 9 regionais. O orçamento previsto era de R\$ 172.810.372,00, mas o orçamento disponível foi de apenas R\$ 134.037.198,00 e o efetivamente pago, de R\$ 130.628.356,23. Ora, em uma conta básica, cada custodiado, na região de Curitiba, custou, ao longo do ano, R\$ 12.419,50, o que equivale a R\$ 1.034,95 por mês, ou seja, aproximadamente U\$ 207 (duzentos e sete dólares), o que revela, também, a necessidade de encaminhamento de um montante maior de recursos, eis que nesta quantia devem estar previstos, no mínimo, alojamento, alimentação e higiene, esses dados indicam,

em termos quantitativos, possível violação dos direitos do custodiado (Paraná, 2025b, p.280).

Sob perspectiva crítica, os números indicam que o Estado do Paraná financia de modo consistente a administração do encarceramento – aumentando o número de custodiados, apesar das orientações do Plano Pena Justa –, mas investe, comparativamente, pouco na superação estrutural do ECI – além de não possuir um instrumento orçamentário claro e coordenado. O orçamento da Secretaria de Segurança, em especial por meio do DEPPEN e do FUPEN, privilegia a custódia e o funcionamento regular do sistema (em contexto potencialmente incompatível com os direitos dos custodiados, diante do baixo fluxo de recursos), enquanto os valores relacionados à reintegração social, à infraestrutura física e às políticas pós-cárcere ou não são mencionados ou aparecem em plano secundário, contrariando, justamente,

as previsões dos eixos 2 e 3 do Plano Pena

Justa e tornando impossível a materialização do eixo 4 de sustentabilidade.

4.5 A CONCLUSÃO QUE OS DADOS IMPÕEM

A análise documental do Plano Estadual Pena Justa do Paraná, lida em conjunto com o PPA e os demonstrativos estaduais, permite formular uma conclusão que a hipótese central deste artigo antecipa: os dados indicam severas restrições à sustentabilidade financeira do modelo atual, uma vez que se trata de um sistema prisional que cresce a 14,51 pessoas por dia, opera com 33,61% de superlotação, acumula *déficit* de 6.400 policiais penais, não possui Central de Regulação de Vagas, realiza audiências de custódia presenciais em apenas duas comarcas, não dispõe de lei estadual de alternativas penais e cujos órgãos responsáveis pela porta de entrada do sistema não destinam nenhuma rubrica orçamentária específica à execução penal.

A violação dos direitos fundamentais está associada à dinâmica institucional e financeira descrita ao longo do estudo. A causa opera em dois níveis simultâneos: no nível político, a reprodução, pelo sistema de justiça paranaense, da cultura decisória punitiva que integra o fenômeno nacional de encarceramento em massa e mantém a porta de entrada aberta; e no nível institucional, a fragmentação orçamentária, tanto federativa quanto entre Poderes, que torna invisível o custo real da execução penal e inviabiliza o planejamento integrado. Enquanto esses dois níveis não forem enfrentados conjuntamente, o Plano Pena Justa permanecerá como o mais recente capítulo de uma tradição que o Brasil conhece bem: a dos documentos que diagnosticam com precisão e remedeiam com insuficiência.

5 IMPLICAÇÕES PARA A CONTINUIDADE DEMOCRÁTICA NO SÉCULO XXI

5.1 O ORÇAMENTO COMO TERMÔMETRO DA DEMOCRACIA

Os achados do estudo de caso ultrapassam os limites da gestão penitenciária e da execução orçamentária. A persistência de obstáculos à implementação do Plano Pena Justa suscita uma questão mais ampla: quais são as consequências democráticas de um Estado que reconhece a existência de violações estruturais de direitos fundamentais, formula planos destinados à sua superação, mas encontra dificuldades institucionais e financeiras para transformá-los em realidade? É a partir dessa perspectiva que se analisam as implicações dos resultados obtidos para a democracia constitucional brasileira.

Democracias não morrem apenas por golpe. Essa é, hoje, uma das conclusões mais consolidadas da literatura comparada sobre regimes políticos. O retrocesso democrático contemporâneo, que a ciência política denomina *democratic backsliding*, opera, com frequência, de forma incremental e silenciosa. Como demonstra Bermeo (2016), as democracias problemáticas de hoje tendem a declinar peça por peça, sendo frequentemente legitimadas pelas próprias instituições e canais legais, em vez de colapsarem repentinamente. É à luz dessa erosão institucional dissimulada que o caso brasileiro,

e o paranaense em particular, encontra seu lugar analítico. Desdobrando a premissa de Bermeo, observa-se que essa dinâmica não passa necessariamente pela captura aberta das instituições, mas traduz-se no enfraquecimento gradual da capacidade estatal de implementar decisões vinculantes. Não há, no Brasil, um agente político que se recuse abertamente a cumprir a ADPF 347. O que há é algo alinhado à ambiguidade descrita pela literatura: a transformação da omissão alocativa em política de fato, revestida da linguagem técnica do equilíbrio fiscal e da responsabilidade orçamentária¹⁵. O Executivo elabora planos, o Legislativo os aprova formalmente e o Judiciário os homologa, utilizando a própria mecânica institucional democrática. E o orçamento que deveria sustentá-los permanece indefinido (opaco), contingenciável e politicamente disponível para outras finalidades.

O problema que o caso paranaense coloca não é apenas de questões relacionadas ao *design* institucional, problemas de arranjo institucional já tratados, mas também de substância democrática. Como observa Ginsburg (2018), os tribunais não são infalíveis como guardiões da democracia e, para serem efetivos, dependem da rede de outras instituições e de aliados políticos para garantir a *accountability*.

E aqui há uma peculiaridade do Plano Pena Justa: o Poder Judiciário, por um lado, concede a ordem para a materialização de direitos fundamentais, na execução da pena e, por outro, também deve reservar parte do seu orçamento para sua implementação. Aqui, surge a primeira opacidade. Mas não é só. Um tribunal pode declarar um direito,

ordenar sua implementação e monitorar o cumprimento de suas ordens, mas não pode, por sua própria força, alocar, de forma contínua e permanente, os recursos que a implementação requer em relação aos demais Poderes ou órgãos constitucionais, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Por isso, é fundamental a coordenação e a integração.

São essas as duas fissuras que o caso brasileiro expõe com particular clareza: o Judiciário diagnostica, ordena e monitora; o Executivo e o Legislativo controlam, em parte, o orçamento que tornaria a ordem executável. Tal dinâmica repete-se tanto no âmbito da União como no dos Estados-membros. O resultado é uma distância enorme entre a norma formalmente vigente e a disposição política de implementá-la. Quando esse hiato é sistêmico e persistente, deixa de ser uma falha de gestão e ilustra a vulnerabilidade real da separação de poderes. Como afirmam Haggard e Tiede (2011), o funcionamento das instituições não pode ser avaliado apenas por sua estrutura *de jure* (formal), mas deve ser verificado em sua dimensão *de facto* (prática). Nesse sentido, a real independência e a eficácia dos tribunais dependem de recursos materiais, sendo frequentemente condicionadas às variações de seus orçamentos. Assim, a asfixia financeira atua como um mecanismo prático pelo qual os outros Poderes reduzem a independência *de facto* dos tribunais, esvaziando a capacidade de execução de suas decisões e comprometendo, na prática, a separação de poderes.

O orçamento público, nesse quadro, funciona como termômetro da consolidação do Estado de Direito, não porque mais gasto

15 Não se defende aqui o desrespeito às normas de Responsabilidade Fiscal. Pelo contrário. Destaca-se a importância da sua aplicação em especial em relação à transparência. Contudo, defende-se que discursos de Responsabilidade Fiscal não podem ser utilizados para dificultar a aplicação do Plano Pena Justa. Nesse sentido, o artigo 29 da LC Estadual n. 245/2022, responsável por instituir o Quadro Próprio da Polícia Penal do Estado do Paraná, bem como regulamenta a transformação do atual cargo de Agente Penitenciário, dispõe que: "Art. 29. Os efeitos desta Lei restarão condicionados à previsão orçamentária, à disponibilidade financeira e ao cumprimento das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal". Sabe-se que os Estados devem respeitar os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para contratação de novos servidores. Sem clareza e transparência do Estado do Paraná em relação a estes dados, torna-se impossível a materialização do Plano Pena Justa. O Estado do Paraná deve deixar claro como estão os limites de gastos com servidores e dar prioridade a esta contratação.

equivalha automaticamente a mais democracia, mas porque a disposição do Estado de financiar suas próprias obrigações constitucionais revela, com objetividade que os

discursos institucionais não conseguem encobrir, a hierarquia real de prioridades de um governo.

5.1 UMA MODALIDADE DE EROÇÃO QUE O BRASIL CONHECE BEM

O relatório *Democracy Report 2026* do V-Dem Institute (2026) identifica que quase um quarto dos países do mundo encontrava-se em processo de autocratização em 2025. O documento aponta que as táticas mais frequentes de erosão democrática por parte desses governos são a censura da mídia e a repressão à sociedade civil, sistematicamente acompanhadas pela deterioração das garantias institucionais e do *rule of law*. O que o caso brasileiro acrescenta a esse diagnóstico regional é a identificação de uma modalidade específica de erosão que a literatura sobre *backsliding* tende a subestimar: a erosão por omissão alocativa em contextos nos quais o Judiciário é formalmente independente e tecnicamente capaz de produzir decisões estruturantes, mas os demais Poderes retêm o controle sobre os recursos necessários para implementá-las. Essa modalidade é particularmente insidiosa porque não produz conflito aberto entre Poderes, mas sim uma cooperação de fachada.

O relatório do Carnegie Endowment for International Peace (2025), ao comparar experiências de recuperação democrática após episódios de retrocesso no Brasil, na Polônia, no Senegal e na Zâmbia, evidencia

a dificuldade de reformar as distorções institucionais deixadas por esses regimes. No caso brasileiro, o estudo destaca desafios como a fatia do orçamento federal que foi sequestrada pelos legisladores, limitando a atuação estatal (reforma da Lei Complementar n. 7.210/1984 pela Lei n. 13.756/2018). A partir dos obstáculos mapeados pelo documento, é possível inferir que a reconstrução do *rule of law* depende menos da existência formal de instituições independentes do que da capacidade dessas instituições de produzir efeitos concretos sobre a realidade, o que pressupõe, invariavelmente, financiamento adequado e previsível (para os orçamentos de todos os órgãos e Poderes). Em sintonia com essa perspectiva, Loureiro et al. (2024) observam que o retrocesso contemporâneo frequentemente opera por dentro das instituições formalmente preservadas, não pela sua destruição explícita, mas pelo seu esvaziamento institucional interno. É exatamente isso que o Plano Pena Justa do Paraná documenta: instituições formalmente funcionais, decisões judiciais formalmente cumpridas, planos tecnicamente elaborados e um sistema prisional que, dia após dia, continua crescendo a 14,51 pessoas por dia.

5.2 O ORÇAMENTO COMO ESCOLHA, NÃO COMO DESTINO

Há uma razão específica pela qual o sistema prisional constitui o caso de teste mais revelador para a tese da erosão democrática por omissão alocativa: as pessoas privadas de liberdade são o grupo para o qual o Estado detém simultaneamente o maior poder

de coerção e a menor pressão política para responder. Não votam, não se organizam eleitoralmente, não produzem capital político para governantes. Sua invisibilidade cívica é constitutiva da dinâmica que as mantém invisíveis orçamentariamente. É esse me-

canismo que Wacquant (2007) identificou como a lógica do Estado penal neoliberal: a expansão do encarceramento como política de gestão de populações consideradas politicamente irrelevantes, financiada não pelo orçamento da seguridade social, redistributivamente visível, mas pelo orçamento da segurança pública, que responde a outra gramática de legitimidade política.

A saúde de uma democracia revela-se com particular clareza nos momentos em que o Estado é chamado a honrar obrigações constitucionais voltadas aos direitos humanos cujo cumprimento não produz retorno eleitoral imediato, uma vez que, em contextos polarizados, líderes políticos tendem a moldar suas agendas exclusivamente para atrair apoio popular. Quando o Executivo se recusa a cumprir as determinações judiciais de melhoria desse sistema sob o argumento da insuficiência de recursos, configura-se a anulação prática dos freios institucionais à discricionariedade do Executivo. Como apontam Haggard e Tiede (2011), o Estado de Direito pressupõe tribunais capazes de limitar o poder governamental, mas essa independência judicial torna-se inócua (apenas de

jure) se não for sustentada por condições orçamentárias adequadas (*de facto*).

A conclusão que os achados do Paraná impõem ao debate sobre continuidade democrática no Brasil é direta: o subfinanciamento de um sistema prisional declarado inconstitucional pelo próprio tribunal responsável pela guarda da Constituição não decorre apenas de contingenciamentos orçamentários decorrentes do cumprimento de metas fiscais. É uma escolha feita, reiterada e perpetuada por cada LOA que não vincula recursos ao plano, por cada concurso público que repõe 500 vagas em um déficit de 6.400, por cada audiência de custódia realizada remotamente em uma comarca que poderia realizá-la presencialmente. Democracia implica sempre a existência de limites: limites ao poder que criminaliza, limites ao poder que pune e, igualmente, limites à possibilidade de que o Estado deixe de financiar aquilo que suas próprias instituições declararam obrigatório. Quando esses limites são sistematicamente desconsiderados pela via da omissão orçamentária, o que permanece é a arquitetura da democracia sem a sua substância, e é isso que o conceito de erosão democrática foi criado para nomear.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo buscou responder em que medida a arquitetura institucional e orçamentária da execução penal brasileira compromete a implementação do Plano Pena Justa e a efetividade dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. A partir do estudo de caso do Estado do Paraná, foi possível identificar que os desafios enfrentados não decorrem exclusivamente da disponibilidade de recursos financeiros, mas também da forma pela qual competências, responsabilidades e informações orçamentárias se encontram

distribuídas entre diferentes entes federativos, Poderes e órgãos constitucionais.

O Plano Pena Justa nasce estruturalmente inviabilizado se for tratado apenas como um plano de metas de gestão penitenciária. Essa é a conclusão que a análise documental do Plano Estadual do Paraná, lida em conjunto com o PPA e com os Demonstrativos de Execução Física e Financeira estaduais, impõe e que os dados confirmam de forma precisa. O sistema prisional paranaense cresce a 14,51 pessoas por dia, opera com 33,61% de superlotação, acumula déficit de 6.400

policiais penais sem previsão orçamentária para corrigi-lo, realiza audiências de custódia presenciais em apenas duas comarcas e não dispõe de lei estadual de alternativas penais. Os órgãos responsáveis pela porta de entrada do sistema não destinam nenhuma rubrica orçamentária específica à execução penal. Esse conjunto de dados sugere que a persistência da crise está associada tanto à insuficiência de recursos quanto às escolhas institucionais que orientam sua alocação.

A reserva do possível opera, nesse contexto, em dois registros simultâneos. No registro discursivo, o próprio Plano Pena Justa a repudia: afirma que a omissão estatal na alocação de recursos mínimos não pode ser justificada por esse princípio. No registro operacional, ela reaparece intacta: as fontes de financiamento do plano são integralmente dependentes de decisões orçamentárias anuais sujeitas a contingenciamentos, o FUPEN estadual teve 33% de seu orçamento contingenciado em 2024 sem justificativa, e as despesas de capital do DEPPEN foram executadas em menos de 17% do previsto. O plano proíbe a reserva do possível e simultaneamente constrói a arquitetura que a torna inevitável. Isso reflete um problema estrutural mais profundo: a execução penal permanece invisível no orçamento público brasileiro, diluída em rubricas gerais sem custo identificável, meta mensurável ou responsável fiscal definido.

A superação do ECI exige duas intervenções simultâneas. A primeira é o controle da porta de entrada do sistema: sem redução da taxa de ingresso, o que pressupõe a expansão das audiências de custódia presenciais, a aprovação de lei estadual de alternativas penais e a mudança da cultura decisória que naturaliza a prisão preventiva como resposta padrão, nenhum orçamento estadual será capaz de sustentar o plano. A segunda é a construção de um Orçamento da Execução Penal: um instrumento de organização temá-

tica interna da LOA que consolide, em eixo único e integrado, nos moldes do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), todas as dotações, inclusive os repasses federais para os Estados-membros, relacionadas às funções públicas de cumprimento da pena (infraestrutura prisional, justiça criminal, fiscalização ministerial, assistência jurídica integral, alternativas penais e políticas de reinserção social), abrangendo de forma coordenada os orçamentos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Não se trata de criar uma peça orçamentária autônoma, hipótese incompatível com o princípio da unidade orçamentária, mas de adotar uma técnica de transparência fiscal que torne o processo da execução da pena visível, mensurável e politicamente responsabilizável. As orientações para a LOA deverão estar previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instrumento adequado. Essas duas condições são interdependentes: o controle da porta de entrada sem transparência orçamentária produz redução do encarceramento sem capacidade de planejamento sustentável; a transparência orçamentária sem controle da porta de entrada produz visibilidade de um colapso que continua se aprofundando.

A democracia não se sustenta apenas pela existência de instituições formalmente independentes nem pela qualidade técnica dos planos que essas instituições produzem. Sustenta-se pela disposição cotidiana do Estado de financiar aquilo que suas próprias instituições declararam obrigatório. Quando essa disposição falta, e os dados do Paraná mostram que ela tem faltado de forma sistemática, resta ao sistema prisional o que este artigo documentou ao longo das páginas anteriores: uma Constituição que proíbe o Estado de Coisas Inconstitucional e um orçamento que o perpetua. Cabe ao Estado, e aos seus Poderes constituídos, o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, e aos seus

órgãos constitucionais, o Ministério Público e a Defensoria Pública, decidir, de forma coordenada e integrada, se o Plano Pena Justa será o ponto de partida de uma transforma-

ção real ou apenas o registro mais recente de uma tradição que o Brasil conhece bem demais.

REFERÊNCIAS

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n. 1, p. 5-19, jan. 2016.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE. **Democratic recovery after significant backsliding: emergent lessons**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, abr. 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org>. Acesso em: 26 abr. 2026.

CIFALI, Ana Cláudia; AZEVEDO Rodrigo Ghiringhelli de. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 15, p. 105-127, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões – BNMP 3.0**: painel estatístico. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/paineis-estatisticos/>. Acesso em: 6 maio de 2026. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA

PÚBLICA. **Plano Pena Justa**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/09/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 6 maio 2026.

LEITE, Fabrício Dantas. **Direito financeiro estratégico**. São Paulo: D'Plácido, 2022. GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GINSBURG, Tom. Democratic backsliding and the rule of law. **Ohio Northern University Law Review**, Ada, v. 44, p. 351-378, 2018.

HAGGARD, Stephan; TIEDE, Lydia. The rule of law and economic growth: where are we?

World Development, Amsterdam, v. 39, n. 5, p. 673-685, maio 2011.

LOUREIRO, Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva et al. O conceito emergente de democratic backsliding: lições para a América Latina a partir de uma nova categoria de investigação democrática. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 64, 2024.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PARANÁ (Estado). Lei n. 21.861, de 18 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024 a 2027. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Demonstrativo da execução física e financeira do orçamento – 2024**. Curitiba: SEFA, 2025a. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Demonstrativo da execução física e financeira do orçamento – 2025**. Curitiba: SEFA, 2025b. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PARANÁ (Estado). **Plano do Estado do Paraná para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Curitiba: Comitê Estadual de Políticas Penais, 2025c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

PASTORAL CARCERÁRIA (CNBB). **ADPF 347**: a participação popular como enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. São Paulo: Pastoral Carcerária, 2024. Disponível em: <https://carceraria.org.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

RODRIGUES, Lígia Macedo. **O uso dos recursos do FUNPEN e a superlotação do sistema**

prisional. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília: STF, 9 set. 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARGUIÇÃO de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 4 out. 2023. Publicado em:

19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy report 2026.** Gotemburgo: University of Gothenburg, 2026. Disponível em: <https://www.v-dem.net>. Acesso em: 26 abr. 2026.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Marina Michel de Macedo Martynychen

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil). Doutora em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada.

Allana Campos Marques Schrappe

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada e Conselheira Estadual da OAB/PR.

Submetido em: 12/5/2026

Aceito em: 2/6/2026

ARTIGO

CRIME ORGANIZADO

GARIMPOS ILEGAIS E FACÇÕES CRIMINOSAS NO SUL DO PARÁ: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

ILLEGAL MINING AND CRIMINAL FACTIONS IN SOUTHERN PARÁ STATE: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF STRUCTURAL VIOLENCE

*George Hamilton Maués
Homero Lamarão Neto*

Resumo: O artigo trata da relação entre facções criminosas e garimpos ilegais no sul do Pará sob a perspectiva da violência estrutural, com ênfase nos reflexos sobre a segurança pública e nos impactos socioambientais. Parte-se da constatação de que o crescimento das atividades garimpeiras ilegais na Amazônia coincide com a expansão territorial de organizações criminosas, especialmente o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital. Adota-se abordagem multidisciplinar, com revisão bibliográfica e análise documental de relatórios públicos e dados produzidos por órgãos estatais e organizações da sociedade civil. Os resultados indicam que o garimpo ilegal se consolidou como vetor de lavagem de dinheiro e ponto de convergência de economias ilícitas, favorecido por fragilidades institucionais e lacunas regulatórias na cadeia do ouro. Conclui-se que políticas públicas eficazes devem superar respostas exclusivamente repressivas, articulando ações de inteligência, rastreabilidade, fortalecimento institucional e promoção de alternativas econômicas sustentáveis.

Palavras-chave: garimpo ilegal; facções criminosas; segurança pública; lavagem de dinheiro.

Abstract: The article addresses the relationship between criminal organizations and illegal mining activities in southern Pará from the perspective of structural violence, with emphasis on the impacts on public security and socio-environmental issues. The study is based on the observation that the growth of illegal mining activities in the Amazon coincides with the territorial expansion of criminal organizations, especially the Comando Vermelho and the Primeiro Comando da Capital. A multidisciplinary approach is adopted, combining literature review and documentary analysis of public reports and data produced by state agencies and civil society organizations. The results indicate that illegal mining has become a vector for money laundering and a convergence point for illicit economies, facilitated by institutional weaknesses and regulatory gaps in the gold supply chain. It is concluded that effective public policies must go beyond exclusively repressive responses by articulating intelligence measures, traceability mechanisms, institutional strengthening, and the promotion of sustainable economic alternatives.

Keywords: illegal mining; criminal organizations; Amazon; public security; money laundering.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia ocupa posição central no debate contemporâneo sobre clima, biodiversidade e justiça socioambiental, mas também se constitui, historicamente, como fronteira extrativista e de conflitos pelas suas riquezas. Nessa fronteira, ciclos econômicos reiterados, muitas vezes sustentados por exportação de commodities e por ocupação territorial desordenada, raramente se convertem em bem-estar local. Ao contrário, deixam passivos ambientais, redes de informalidade e uma governança territorial precária que normalmente acaba sendo capturada por interesses privados, legais e ilegais.

Entre os fenômenos contemporâneos que reativam esse padrão, o garimpo ilegal de ouro se destaca por combinar degradação ambiental, conflitos fundiários, violações de direitos humanos e a internalização de circuitos ilícitos nas economias locais. O ouro, mercadoria de alto valor e fácil transporte, funciona como elo entre a floresta e os mercados nacionais e globais. Esse elo produz uma dinâmica paradoxal: a riqueza extraída do subsolo e dos rios é convertida em lucro expropriado em sua maioria, ao passo que os custos socioambientais permanecem nos territórios explorados, recaindo sobretudo sobre populações locais historicamente marginalizadas.

No sul do Pará, compreendido aqui como conjunto de municípios articulados pelas Regiões de Integração Tapajós, Xingu, Araguaia e Carajás, o garimpo ilegal aparece como vetor de reorganização econômica e de intensificação de violências. A região reúne, simultaneamente, ampla disponibilidade de recursos naturais, conflitos agrários históricos, infraestrutura logística que conecta rios, estradas e pistas clandestinas, e desigualdades persistentes no acesso a saneamento, saúde e educação. Esse conjunto de características forma um ambiente favorável para a expansão e estabilização de economias ilícitas.

O ponto de inflexão recente é a evidência de que o garimpo ilegal deixa de ser apenas economia informal com forte ilegalidade difusa e passa a incorporar, com maior intensidade, padrões de organização típicos do crime organizado: controle territorial, proteção armada, cobrança de taxas, extorsão e integração financeira com outras atividades ilícitas. Nesse cenário, o conceito de violência estrutural, cunhado por Johan Galtung¹, permite compreender como desigualdades históricas, fragilidades institucionais e modelos predatórios de desenvolvimento produzem vulnerabilidades exploráveis por redes criminosas.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, HIPÓTESE E OBJETIVOS

O problema de pesquisa que deu origem a este artigo é: em que circunstâncias a violência estrutural pode ter favorecido a chegada de facções criminosas na exploração de garimpos ilegais no sul do Pará? A hipótese adotada sustenta que estruturas históricas

de desigualdade e marginalização, associadas a lacunas de controle e fiscalização, criam o ambiente propício para a convergência entre garimpo ilegal e crime organizado, fenômeno que, em certos registros institu-

¹ Johan Galtung (1930–2024) foi um sociólogo e matemático norueguês, amplamente reconhecido como um dos fundadores dos estudos contemporâneos sobre paz e resolução de conflitos. Criador do Peace Research Institute Oslo (PRIO), em 1959, destacou-se por desenvolver importantes contribuições teóricas, como a distinção entre violência direta, estrutural e cultural, bem como os conceitos de paz negativa e paz positiva, que influenciaram significativamente os campos da sociologia, das relações internacionais e dos estudos para a paz.

cionais, passa a ser descrito como narcogarrimpo.

Como objetivo geral, busca-se analisar neste artigo a relação entre garimpo ilegal e facções criminosas no sul do Pará, articulando os impactos sobre a segurança pública e sobre o ambiente sob a ótica da violência estrutural. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) consolidar a base conceitual sobre violência e violência estrutural; (ii) reconstruir a dinâmica histórica e econômica do garimpo e sua transformação contemporânea; (iii) descrever mecanismos de infiltração e controle por organizações criminosas; e (iv) discutir impactos socioambientais e propor recomendações que ajudem na criação de

políticas públicas coerentes com a complexidade do problema e da região.

Como limitação, a pesquisa reconhece a dificuldade de atribuição nominativa de operações específicas a facções em dados abertos da segurança pública. Ainda assim, a convergência de fontes permite apontar mecanismos plausíveis e padrões recorrentes característicos do crime organizado e das facções criminosas. Pesquisas futuras podem avançar na construção de séries de dados que conectem fluxos financeiros e rotas do ouro e do narcotráfico, bem como em estudos de saúde pública sobre mercúrio em diferentes bacias e os atores pesquisados.

1.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO E RECORTE

A pesquisa realizada adotou abordagem multidisciplinar, combinando revisão bibliográfica, análise documental e leitura de dados públicos. O método dedutivo orienta a articulação entre arcabouço teórico (violência estrutural, governança territorial, economias ilícitas) e evidências empíricas reunidas em relatórios, bases estatísticas e literatura especializada.

O procedimento empírico se apoia em triangulação de fontes por três razões: (i) a subnotificação e a opacidade são típicas de mercados ilegais, o que dificulta séries consolidadas; (ii) há certa dispersão de evidências em documentos de diferentes instituições (órgãos ambientais, justiça, Ministério Público, organizações não governamentais e centros de pesquisa); e (iii) existe risco de vieses quando se trabalha com relatos isolados ou com dados não comparáveis. A triangulação busca, assim, convergência interpretativa: quando diferentes fontes, com

métodos distintos, apontam padrões semelhantes, a inferência ganha consistência.

O recorte espacial concentra-se no sul do Pará por sua relevância no debate sobre mineração, conflitos agrários e expansão de economias ilícitas, além da presença de municípios frequentemente citados como pontos críticos de comercialização e escoamento do ouro ilegal. O recorte temporal privilegia a intensificação observada a partir do fim da década de 2010, quando o aumento do preço internacional do ouro, a crise econômica e a fragilidade fiscalizatória convergiram para ampliar o interesse pela mineração ilegal.

Como limitação, reconhece-se que a atribuição direta e nominativa de operações específicas a facções, em dados abertos, é frequentemente inviável por sigilo investigativo e por estratégias de ocultação. Por isso, o estudo opera com inferências prudentes sobre mecanismos e padrões, evitando afirmações categóricas sem suporte documental.

2 VIOLÊNCIA COMO PROBLEMA REAL E CONCEITUAL

A violência costuma ser tratada de modo reducionista, como problema de criminalidade e de resposta penal. Essa leitura restringe o diagnóstico à consequência e desloca o debate para a promessa de soluções rápidas como leis mais severas, encarceramento em massa e aumento de operações ostensivas, sem enfrentar condições de fundo que produzem vulnerabilidade social e os problemas decorrentes dessa situação. Em particular, quando se assume que violência é apenas ato individual de agressão de um indivíduo contra outros indivíduos, tende-se a invisibilizar o papel fundamental das estruturas sociais e econômicas que distribuem (ou não) riscos, acesso a direitos e oportunidades.

Entender o conceito e o significado da violência estrutural, nesse contexto, amplia essa compreensão ao deslocar o foco do evento violento para o arranjo pelo qual ele foi oportunizado. Permite também reconhecer que há formas de sofrimento e de morte

evitáveis que não dependem de um agressor identificável, mas de sistemas de distribuição desigual de recursos, poder e proteção. Em contextos de forte desigualdade e de baixa presença estatal, esses sistemas criam o ambiente de possibilidade para a violência direta e para a expansão de economias ilícitas.

No caso amazônico, essa perspectiva é especialmente relevante porque a violência se manifesta não apenas em estatísticas urbanas, mas, sobretudo, na materialidade do território, por meio da insuficiência de serviços públicos, conflitos fundiários recorrentes, invasão de terras indígenas, informalidade e indignidade do trabalho, exploração predatória dos recursos naturais, contaminação do meio ambiente e deterioração dos meios de subsistência, como os rios. Esses processos são estruturais, persistentes e, muitas vezes, naturalizados.

2.1 CONCEITO DE VIOLÊNCIA: APROXIMAÇÕES CLÁSSICAS E CONTEMPORÂNEAS

O conceito de violência atravessa tradições distintas. Em leituras clássicas, discute-se a legitimidade do uso da força pelo Estado, os limites da coerção e o risco de arbitrariedade. Essas discussões são fundamentais para distinguir violência ilegítima de coerção legal e para compreender como o poder se organiza em instituições criadas para a manutenção de uma estrutura de poder sob controle, ou “para a manutenção de um status quo social” (Neto; Teixeira; Soares, 2023). Em leituras modernas, a noção de monopólio estatal do uso legítimo da força física situa a violência como componente do Estado moderno, ao mesmo tempo em que

evidencia que a legitimidade depende de reconhecimento social e de limites jurídicos.

Max Weber desenvolveu a ideia do monopólio estatal sobre o uso legítimo da violência física. Para ele, o Estado moderno se caracteriza por reivindicar o “monopólio do uso legítimo da violência física” dentro de um determinado território. Ele argumenta que essa concentração do poder coercitivo nas mãos do Estado é fundamental para manter a ordem social, sendo que o monopólio da violência é um dos aspectos que distingue o Estado de outras formas de organização política. O autor destaca que:

[...] o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Note-se que território é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência (Webber, 1982).

Em abordagens contemporâneas, a definição de violência como uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, amplia o escopo para incluir privação e danos psicológicos, permitindo abordar violência doméstica, institucional, coletiva e econômica. A Organização Mundial da Saúde, em seu *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*, publicado em 2002, apresenta uma definição de violência da seguinte forma:

O uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (OMS, 2002. p. 5).

Essa definição é útil como mapa tipológico, mas pode ser insuficiente para explicar processos de longa duração que antecedem os eventos violentos, como desigualdade persistente e racismo estrutural.

Por isso, a ponte entre definições contemporâneas e explicações estruturais se torna indispensável quando se pretende analisar territórios em que pobreza, informalidade e precariedade não são exceções, mas sim o modo normal de funcionamento. Em tais contextos, como na Amazônia em quase sua totalidade, a violência direta tende a emergir como expressão final de um conjunto de privações e tensões acumuladas.

2.2 VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E TRIÂNGULO DA VIOLÊNCIA

A violência estrutural, formulada por Johan Galtung, descreve formas de violência incorporadas às estruturas sociais, políticas e econômicas que produzem chances de vida desiguais. Ela opera sem um agressor individual identificável e se expressa por privações evitáveis: falta de acesso à saúde, educação, trabalho digno, saneamento e proteção. Por estar incorporada a instituições e rotinas, tende a ser silenciosa e naturalizada. Para essa realidade, praticamente normalizada, Galtung (1969) a define sociologicamente como violência estrutural:

A violência está embutida na estrutura e aparece como poder desigual e, conseqüentemente, como chances de vida desiguais. Os recursos são distribuídos de forma desigual, como quando as distribuições de renda são fortemente distorcidas, a

alfabetização/educação distribuída de forma desigual, os serviços médicos existentes em alguns distritos e apenas para alguns grupos, e assim por diante. Acima de tudo, o poder de decidir sobre a distribuição dos recursos é distribuído de forma desigual. A situação se agrava ainda mais se as pessoas de baixa renda também são pobres em educação, baixa em saúde e baixa em poder – como é frequentemente o caso, porque essas dimensões hierárquicas tendem a ser fortemente correlacionadas devido à maneira como estão ligadas na estrutura social (Galtung, 1969).

Em diálogo com a violência direta e com a violência cultural, Galtung propõe um triângulo analítico: a violência cultural legitima e normaliza desigualdades; a violência estrutural produz privações persistentes; e a violência direta aparece como evento vi-

sível de agressão, como homicídios, ameaças e conflitos armados. Em muitos casos, a violência direta é a parte mais notada do problema, mas não é a parte que explica sua reprodução. Nesse sentido, Amaral (2015) nos apresenta, de forma clara e resumida o

triângulo da violência descrito por Galtung, o qual nos mostra que existe a forma de violência visível e a invisível, sendo que aquelas que não vemos, a cultural e a estrutural não são praticadas por indivíduos contra indivíduos (Galtung, 1969).

Figura 1: Triângulo da violência de Galtung



Fonte: Amaral, 2015.

No sul do Pará, esse triângulo ajuda a compreender por que a presença de garimpo ilegal e de economias ilícitas não depende apenas de bandidos ou de garimpeiros, mas de estruturas históricas de marginalização e de fragilidade institucional. A violência cultural pode aparecer, por exemplo, em narrativas que naturalizam a destruição como preço do progresso, ao passo que a violência estrutural aparece na ausência de políticas públicas que garantam alternativas econômicas e proteção territorial.

Para fins analíticos, é útil tratar a violência estrutural como um conjunto de mecanismos de produção de dano que opera por meio de políticas públicas insuficientes, padrões econômicos de exploração e estruturas institucionais seletivas. Em vez de um ato individual, ela se expressa como uma arquitetura de oportunidades e restrições: alguns grupos acumulam proteção, renda e

acesso a direitos; outros acumulam precariedade, exposição ao risco e ausência de garantias mínimas.

Essa perspectiva também permite compreender por que determinadas formas de violência direta tendem a ser recorrentes em certos lugares. Onde a violência estrutural é intensa, como na Amazônia, os conflitos locais tornam-se previsíveis: disputas por terra, por rotas e por recursos se organizam em torno de assimetrias históricas. A violência direta, então, funciona como instrumento de regulação de um mercado informal e de uma fronteira econômica, e não apenas como ruptura excepcional da ordem.

No plano normativo, reconhecer a existência da violência estrutural desloca a avaliação das políticas públicas. Operações repressivas episódicas podem até produzir redução temporária de uma atividade ilegal, mas, se as condições estruturais permane-

cem (pobreza, ausência de Estado, baixa rastreabilidade e pouco incentivo econômico), as atividades ilegais tendem a retornar

sob novos arranjos. Esse retorno não é um fracasso moral dos indivíduos, mas a previsibilidade de um sistema falido.

2.3 VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO BRASIL: DESIGUALDADE E REPRODUÇÃO DE EXCLUSÕES

No Brasil, a violência estrutural se manifesta de modo intenso na desigualdade social e na reprodução intergeracional da pobreza. A concentração de renda e patrimônio convive com acesso desigual a direitos e com a seletividade de instituições de controle social. Em contextos assim, grupos específicos enfrentam maior exposição a riscos e menor capacidade de mobilidade, o que afeta as formas de inserção no mercado de trabalho e a relação com o Estado.

O legado histórico da escravidão, a concentração fundiária e a urbanização desigual ajudam a explicar por que direitos são distribuídos de modo assimétrico. Mesmo quando há avanços legais, a efetividade ma-

terial desses direitos depende de capacidade estatal e de políticas públicas, o que frequentemente é interrompido por ciclos econômicos e por disputas políticas. A violência estrutural, assim, aparece como permanência: ela muda de forma, mas preserva o efeito de restringir capacidades e oportunidades.

Esse cenário é relevante para o tema do garimpo ilegal porque economias clandestinas se alimentam de vulnerabilidade. Onde há desemprego, baixa escolaridade e ausência de serviços, atividades ilegais podem se apresentar como alternativa racional de sobrevivência. A precariedade, nesse caso, não é um detalhe: é parte da engrenagem que sustenta o circuito do ouro ilegal.

2.4 VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NA AMAZÔNIA: DESENVOLVIMENTO PREDATÓRIO E RACISMO AMBIENTAL

Na Amazônia, a violência estrutural se articula a um modelo de ocupação territorial marcado por ciclos extrativistas e por projetos de integração que frequentemente operaram mediante violência sistêmica e destruição ambiental. A região concentra recursos naturais estratégicos, mas apresenta indicadores sociais abaixo da média nacional, o que evidencia um paradoxo de abundância com pobreza.

A precariedade de saneamento, a baixa presença institucional em áreas remotas, a informalidade e os conflitos fundiários produzem um ambiente favorável à captura

territorial por economias ilícitas. A violência estrutural se expressa na forma como benefícios econômicos são externalizados pela exportação de commodities e como a riqueza é distribuída de maneira desigual, enquanto custos ambientais e sanitários permanecem localizados, direcionados à parte marginalizada da sociedade.

A noção de racismo ambiental² ajuda a descrever como os riscos e danos recaem de forma desproporcional sobre povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos, cujos modos de vida dependem do território e dos rios. Contaminação por mercúrio, assoreamento,

² O conceito foi desenvolvido pelo sociólogo norte-americano Robert D. Bullard, considerado o “pai da justiça ambiental”. Seus estudos, iniciados na década de 1970 nos Estados Unidos, mostraram que aterros sanitários, depósitos de lixo tóxico e indústrias poluentes eram instalados com maior frequência em bairros habitados por populações negras e de baixa renda. Essas pesquisas ajudaram a consolidar o campo da Environmental Justice Movement, que luta por uma distribuição mais justa dos riscos e benefícios ambientais entre os diferentes grupos sociais.

perda de alimentos tradicionais e deslocamento forçado são exemplos de impactos ambientais territorializados. Nesse contexto, as facções criminosas podem ser interpretadas como novos atores que chegam para explorar condições estruturais antigas

com problemas estruturais históricos onde o espaço geográfico e social é território fértil para a sua atuação, procurando negócios ilegais que sejam adequados às suas práticas criminosas, como a exploração ilegal de ouro.

3 OS GARIMPOS NO SUL DO PARÁ

A análise do garimpo no sul do Pará exige observar simultaneamente sua dimensão histórica, sua função econômica e sua transformação contemporânea em circuito híbrido, no qual se misturam informalidade, ilegalidade e crime organizado. Embora o garimpo tenha sido associado, por muito tempo, à mineração artesanal, a realidade atual inclui maquinário pesado, logística sofisticada, cadeias de suprimento e financiamento externo.

Esses elementos deslocam o garimpo ilegal de uma prática local para um arranjo econômico ampliado, com múltiplos intermediários e capacidade de inserção em mercados formais por mecanismos de documentação frágil. O resultado é uma economia clandestina que opera como empresa, com divisão de tarefas, custeio e proteção, e que pode ser apropriada por organizações criminosas interessadas em lavagem de dinheiro.

3.1 CONCEITO E HISTÓRICO DO GARIMPO

A história do garimpo no Brasil se vincula a ciclos de ouro e diamantes que reorganizaram a ocupação do território, os fluxos migratórios e as relações de trabalho. Na colonização, a mineração esteve associada à escravidão e ao controle fiscal, produzindo contrabando e conflitos. A figura do garimpeiro aparece nesse cenário como personagem de fronteira, movido pela promessa de riqueza rápida e inserido em relações de trabalho altamente assimétricas.

Na Amazônia, a expansão de frentes extrativistas e garimpeiras se conectou a ciclos de exportação e a políticas de integração geopolítica. O padrão recorrente é de ocupação desordenada, com exploração feroz de mão de obra e impactos ambien-

tais ignorados. Ao longo do tempo, o garimpo contribuiu para a formação de cidades e para transformações sociais profundas, mas também trouxe migração interna intensa, urbanização precária e ampliação de problemas sociais.

A literatura sobre fronteira mineral descreve um mecanismo de transbordamento: descobertas e valorização atraem população, aumentam a competição e expandem a fronteira de ocupação para novos achados. Esse processo tende a se repetir em ondas, deixando passivos ambientais e conflitos fundiários. O sul do Pará integra esse padrão, em que a corrida por recursos se torna impulso condutor de ocupação e da transformação territorial.

3.2 GARIMPO ILEGAL COMO ATIVIDADE ECONÔMICA

3.2.1 Definições: legalidade, ilegalidade e passivos

A distinção entre garimpo legal e ilegal é central para evitar generalizações que naturalizem a ilegalidade. Em termos gerais, o garimpo legal pressupõe autorização minerária e licenciamento ambiental, além de normas de segurança e de responsabilização por danos. Já o garimpo ilegal se caracteriza pela extração sem autorização, pela operação em áreas vedadas e pelo uso de métodos predatórios sem controle ambiental, produzindo passivos que recaem sobre comunidades locais.

O conceito de ilegalidade no contexto pesquisado não se limita à ausência de licença. Ele inclui invasão de terras públicas e de territórios protegidos, falsificação docu-

mental, evasão fiscal e violação sistemática de direitos de povos tradicionais. Além disso, por não haver responsabilidade legal pela recuperação de áreas degradadas, o garimpo ilegal deixa crateras, assoreamento e solos inviáveis para regeneração, com impactos que podem se estender por décadas.

Em áreas remotas, a baixa capacidade de fiscalização e a assimetria de recursos entre Estado e infratores criam incentivos permanentes à clandestinidade. O resultado é um mercado em que o risco percebido é reduzido e o retorno esperado é alto, especialmente quando o preço internacional do ouro sobe.

3.2.2 Cadeia clandestina: logística, intermediação e financiamento

O garimpo ilegal opera por uma cadeia complexa. Na ponta da extração, há trabalhadores e operadores de máquinas; nos bastidores, há financiadores, intermediários, fornecedores de combustível e equipamentos, transportadores e compradores. Essa cadeia cria pontos de vulnerabilidade e de captura: quem controla combustível, logística e compra inicial tende a controlar o garimpo. A logística amazônica, com rios, estradas e pistas facilita a interconexão entre economias ilícitas. Rotas utilizadas pelo narcotráfico podem ser reutilizadas para ouro e madeira ilegais, reduzindo custos da operação criminosa. A presença de proteção armada, por sua vez, eleva a capacidade de permanência da atividade e produz coerção sobre populações locais.

O financiamento é um componente decisivo. Maquinário, dragas e insumos exigem capital. Redes de alto poder aquisitivo podem

oferecer esse capital em troca de participação nos lucros, e organizações criminosas podem fazê-lo como estratégia de diversificação e lavagem. Assim, o garimpo ilegal deixa de ser apenas atividade de pobreza e passa a ser também investimento rentável.

No sul do Pará, a cadeia clandestina do garimpo pode ser descrita como um ecossistema econômico que envolve diferentes camadas de agentes. Na base, encontram-se trabalhadores e operadores de máquinas, geralmente atraídos por renda imediata e inseridos em vínculos precários. Em uma camada intermediária, surgem *donos de frente*, fornecedores de insumos, responsáveis por alojamento e transporte e intermediários que organizam a compra do ouro.

Acima disso, podem atuar financiadores com maior capital, inclusive com capacidade de adquirir maquinário pesado e sustentar períodos de perda, além de redes que ofere-

cem proteção armada e controle de rotas. A presença de capital e de armas altera o perfil da atividade: o garimpo deixa de ser apenas subsistência e passa a operar como empreendimento clandestino, com escala e continuidade.

Essas camadas se conectam por fluxos de pagamento e por regimes informais de cobrança: percentuais sobre a produção, taxas

sobre a circulação e pagamento por segurança. Quanto mais sofisticada a cadeia, maior a probabilidade de integração com lavagem de dinheiro. A informalidade, nesse sentido, não é apenas ausência de papel: é um desenho deliberado para reduzir a rastreabilidade e facilitar a conversão do ouro em recurso financeiro.

3.3 ESQUENTAMENTO DO OURO, RASTREABILIDADE E MERCADO

O chamado *esquentamento* do ouro é um dos mecanismos centrais de sustentação do garimpo ilegal. Ele consiste em inserir ouro de origem ilícita na cadeia formal por meio de declarações, intermediações e documentos que atribuem aparência de legalidade. Esse mecanismo se aproveita de fragilidades na comprovação de origem e da multiplicidade de agentes na comercialização.

Quando a primeira compra é frágil e o controle é reduzido, a cadeia inteira se contamina: o ouro circula como se fosse legal, financia outros crimes e gera incentivo para

a expansão da atividade. Esse problema é agravado em contextos de alta demanda global, quando investidores procuram ativos considerados seguros e o preço do ouro se eleva.

A resposta institucional exige rastreabilidade robusta, com lastro minerário e ambiental e mecanismos de auditoria que desestimulem a falsa declaração. A rastreabilidade não é apenas medida ambiental: é medida de segurança pública e de integridade econômica, pois reduz a capacidade de lavagem de dinheiro.

4 FACÇÕES CRIMINOSAS, NARCO GARIMPO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

A presença de facções criminosas em economias amazônicas ilícitas deve ser compreendida como parte da expansão territorial e da diversificação dos portfólios do crime organizado. Organizações que se consolidaram em centros urbanos e no sistema prisional buscam novas fontes de renda e novas rotas, explorando territórios com baixa presença estatal e alta disponibilidade de recursos.

Nesse movimento, atividades como grilagem, extração ilegal de madeira e mineração se tornam atrativas por oferecerem alto retorno e por permitirem lavagem de dinheiro. A Amazônia, com sua geografia de difícil monitoramento e suas fronteiras porosas, fornece o ambiente logístico e territorial para essa expansão.

4.1 FACÇÕES CRIMINOSAS: NASCIMENTO, EXPANSÃO E RACIONALIDADE ECONÔMICA

O fenômeno das facções criminosas no Brasil surge com a história das prisões su-

perlotadas dos anos 1970-1980 e resulta em impérios transnacionais. O Comando

Vermelho (CV), originário do Rio de Janeiro, consolidou-se como uma estrutura militarizada, com códigos rígidos de conduta e uso exacerbado da violência para disciplinar aliados e inimigos, expandindo-se para a Amazônia via rotas de cocaína oriundas da Bolívia e do Peru. Já o Primeiro Comando da Capital (PCC), nascido em São Paulo, adota um modelo mais empresarial, priorizando redes de alianças e diversificação de crimes, o que lhe permite infiltrar-se em garimpos como parceiro econômico, financiando escavações em troca de porcentagens sobre o ouro extraído. Essa dualidade estratégica explica suas penetrações simultâneas no sul do Pará, onde municípios como Itaituba e Jacareacanga servem como hubs logísticos, conectando a extração mineral ilegal a fluxos globais de narcóticos.

O crescimento de facções no Brasil envolve disputas por mercados, rotas e controle de territórios. Em certos contextos, a violência funciona como instrumento de regulação: impõe obediência, reduz a competição e cria reputação de força. Ao mesmo tempo, as facções desenvolvem racionalidade econômica ao gerir fluxos financeiros e ao integrar mercados ilícitos.

A expansão para a Amazônia pode ser interpretada como estratégia de acesso a rotas internacionais e de exploração de commodities ilícitas. Onde a droga circula, circulam também armas, insumos, combustível e dinheiro. Esse conjunto cria uma infraestrutura que pode ser reutilizada, tornando possível a integração entre narcotráfico e garimpo ilegal. Ao atuar em garimpos, facções podem ocupar diferentes papéis: proteção armada, extorsão, financiamento, controle de logística e comercialização e participação direta na renda. Essa flexibilidade amplia sua capacidade de captura territorial.

Em contextos de presença estatal intermitente, característica das áreas de garimpo ilegal em muitos espaços da Amazônia, con-

solida-se uma governança criminal sofisticada, com regras informais impostas por atores armados que efetivamente substituem o Estado em funções essenciais, como arbitragem de disputas, cobrança de tributos e provisão de segurança. Essa dinâmica reflete a violência estrutural histórica da Amazônia, onde desigualdades socioeconômicas profundas, ausência de infraestrutura básica e políticas públicas ineficazes criam vácuos de poder preenchidos por facções que oferecem proteção em troca de lealdade absoluta e tributos, como a notória taxa do ouro cobrada sobre cada grama produzida nos garimpos clandestinos.

Boa parte da população local, composta por ribeirinhos, indígenas e trabalhadores migrantes precarizados, passa a depender desses arranjos para resolução de conflitos interpessoais, acesso a combustível e suprimentos e até proteção contra invasores rivais, o que erode progressivamente a confiança nas instituições formais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Essa inversão de soberania é palpável em relatos de comunidades que, sob pena de retaliação, evitam denunciar invasões, preferindo negociar com gerentes locais das facções, que atuam como juizes informais em disputas por lotes garimpeiros.

Essa governança se aprofunda pela capacidade adaptativa das facções, que combinam hierarquias rígidas, com donos do garimpo no topo e redes horizontais de fornecedores e transportadores fluviais. O CV impõe controle físico por meio de toques de recolher e execuções públicas, enquanto o PCC foca em parcerias com garimpeiros autônomos, financiando dragas e aviões com lucros do tráfico, gerando uma simbiose econômica que fortalece ambos. Como resultado, comunidades tradicionais enfrentam não só perdas territoriais imediatas, mas

também uma reconfiguração social profunda, na qual o hino do PCC ou regras do CV, constituindo o que tem se chamado de narco

garimpo, substituem normas estatais, invertendo lógicas de autoridade legítima.

4.2. NARCO GARIMPO: CONVERGÊNCIA DE ECONOMIAS ILÍCITAS

O termo narco garimpo³ é empregado para descrever a convergência entre mineração ilegal de ouro e redes do narcotráfico e do crime organizado. Essa convergência não é apenas espacial; ela é logística e financeira. O ouro oferece uma via eficiente de lavagem de dinheiro por ser concentrado, fungível e facilmente transportável.

Quando o ouro ilegal é esquentado, ele se converte em ativo aparentemente legítimo e pode financiar armas, drogas e expansão territorial. Ao mesmo tempo, estruturas do

narcotráfico — rotas, segurança e corrupção — reduzem custos operacionais do garimpo. O resultado é uma economia criminal integrada.

Essa integração tende a aumentar a letalidade e a complexidade dos conflitos, pois amplia o grau de organização e o poder de fogo dos agentes envolvidos. Em vez de conflitos locais entre garimpeiros, emergem disputas por controle de rotas e mercados, com impactos sobre cidades e comunidades.

4.3 MECANISMOS DE CONTROLE: COERÇÃO, COOPTAÇÃO E CAPTURA DA CADEIA

A violência exercida pelas facções transcende atos isolados, incorporando estratégias multifacetadas de intimidação que garantem monopólios econômicos sobre rotas, mercados e pontos de extração. Em garimpos do rio Tapajós, por exemplo, homicídios seletivos eliminam concorrentes ou traidores, enquanto extorsões sistemáticas incidentes sobre combustível, peças de dragas, produção de ouro e até serviços sexuais financiam a expansão das operações, permitindo a lavagem de dinheiro oriundo do narcotráfico via esquentamento do metal precioso em compradores legais. Essa letalidade é agravada pela proliferação de armas pesadas contrabandeadas pelas mesmas rotas usadas para cocaína e madeira ilegal, criando zonas de guerra urbana-fluvial onde lideranças indígenas, ambientalistas e jornalistas investigativos são alvos prioritários de execuções sumárias.

Além da violência letal, mecanismos sutis de controle incluem a dívida perpétua imposta a trabalhadores, recrutados em cidades-polo com promessas falsas e retidos por cobranças de ferramentas e alimentação, configurando trabalho análogo à escravidão. Populações indígenas, como os Mundurucus, relatam não só invasões territoriais com máquinas pesadas, mas traumas coletivos de estupros, torturas e desaparecimentos, que minam resistências organizadas e forçam acomodações silenciosas ou migrações forçadas. Essa coação se estende a mulheres e crianças, recrutadas para serviços domésticos ou prostituição, ampliando o espectro de dominação social.

No plano territorial, a governança criminal se realiza por coerção e cooptação. A coerção aparece em ameaças, controle armado de acesso a lavras, cobrança de taxas, punições exemplares e eliminação de opositores.

³ O termo narco garimpo foi criado pela Polícia Federal durante a Operação Narco Gold, deflagrada em 2021, que prendeu Heverton Soares, o "compadre Grota" por tráfico de drogas, organização criminosa, lavagem de dinheiro, homicídio e que era suspeito de ter ligações com facções criminosas do Sudeste.

A cooptação aparece na oferta de renda, crédito, segurança e proteção local a trabalhadores e comerciantes.

No plano econômico, há a captura de pontos-chave da cadeia do ouro: compra inicial, transporte, documentação e comercialização. Controlar a compra inicial pode ser mais eficaz do que controlar a lavra, porque permite filtrar a produção e impor condições econômicas. Em contextos de baixa presença estatal, esse controle se estabiliza e torna a repressão pontual menos eficaz.

Em territórios de povos tradicionais, o domínio criminal tende a se expressar como restrição de circulação, ameaça a lideranças e imposição de silêncio. A violência direta, nesses casos, opera como instrumento de disciplinamento territorial.

A governança criminal em áreas de garimpo costuma combinar violência e prestação seletiva de serviços. Em certos contextos, grupos armados impõem regras de convivência, punem furtos internos, regulam conflitos e definem quem pode circular ou trabalhar.

Esse tipo de regulação pode ser percebido por alguns agentes locais como ordem, mas se baseia na ameaça permanente e na ausência de garantias jurídicas.

A cooptação se dá por redes de dependência econômica. Quando o garimpo se torna a principal fonte de renda local, a economia municipal passa a girar em torno dele (comércio, transporte, alimentação e hospedagem). Essa dependência reduz a capacidade coletiva de oposição e pode capturar autoridades locais, por pressão econômica, por corrupção ou por intimidação. Assim, a economia ilegal não é apenas um setor; ela reorganiza a vida social. A captura de pontos da cadeia (compra inicial, transporte e documentação) tende a ser decisiva. Quem controla esses pontos controla a conversão do ouro em dinheiro e consegue impor preço, taxas e condições. Isso explica por que a repressão focada só na lavra pode ser insuficiente: o sistema se reestrutura rapidamente se os gargalos financeiros permanecem intocados.

5 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA

Quando a resposta estatal se materializa em operações pontuais, como as ações da Polícia Federal entre 2022 e 2025 contra narco garimpos no sul do Pará, as redes criminosas demonstram resiliência notável, adaptando-se em dias ao mudar rotas fluviais secundárias, reorganizar hierarquias com líderes reservas e deslocar equipamentos para áreas vizinhas remotas. Essas incursões, que apreenderam centenas de dragas, toneladas de ouro e depósitos de mercúrio, falham em dismantelar estruturas profundas porque ignoram a dimensão financeira e social das facções, permitindo regeneração rápida via influxo de novos recrutas e capital do tráfico internacional.

O ciclo vicioso de repressão intermitente reforça uma governamentalidade baseada no fracasso: o Estado oscila entre presença ostensiva, com blindados e helicópteros por semanas, e ausência prolongada de meses, reproduzindo o problema em novos formatos, como a migração acelerada para terras indígenas (TI Yanomami e Munduruku) ou unidades de conservação, como a Floresta Nacional do Saracá-Tapajós. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do MapBiomas revelam que, apesar de picos de fiscalização, a área garimpada ilegal explodiu de 74 mil para 241 mil hectares entre 2000 e 2025, coincidindo cronologicamente com a chegada e consolidação do CV

e PCC na região, impulsionados pela alta do ouro no mercado global.

5.1 IMPACTOS AMBIENTAIS: DESMATAMENTO, ALTERAÇÃO HIDROLÓGICA E BIODIVERSIDADE

O garimpo ilegal produz desmatamento direto por abertura de clareiras, estradas clandestinas e áreas de apoio. Produz também desmatamento indireto ao incentivar ocupação desordenada, grilagem e expansão de atividades predatórias em torno das áreas de extração. Além disso, a escavação e a movimentação de sedimentos promovem assoreamento, alteração de cursos d'água e degradação de habitats.

Esses impactos são cumulativos. Mesmo quando uma frente de garimpo é desativada, permanecem crateras, solos expostos e cursos d'água instáveis. A recuperação ambiental é difícil, lenta e cara e, muitas vezes, não é realizada por ausência de responsabilização. Assim, o custo ambiental é socializado, enquanto o lucro é privatizado.

A perda de biodiversidade é outro efeito crítico. A destruição de ecossistemas ameaça espécies endêmicas e altera redes ecológicas. Em escala regional, a soma de desmatamento e degradação pode comprometer a função climática da floresta, intensificando riscos de um ponto de inflexão ecológica.

Essa dinâmica criminal agrava impactos socioambientais irreversíveis, elevando o garimpo de ameaça localizada à catástrofe

regional. A extração ilegal, agora financiada e blindada por facções, destrói habitats primários com desmatamento em bacias hidrográficas críticas, despejando toneladas de sedimentos e mercúrio em diversos rios, contaminando cadeias alimentares e elevando níveis tóxicos em peixes consumidos por indígenas e ribeirinhos. Estudos indicam contaminação crônica causando tremores, perda cognitiva e malformações congênitas em crianças, enquanto trabalhadores garimpeiros sofrem males diretamente causados pelo mercúrio.

Economicamente, o ouro ilegal, estimado em 28% da produção amazônica em 2019-2020, com picos recentes, evade bilhões em impostos e *royalties*, beneficiando facções via lavagem e exportações fantasmas, mas deixando municípios como Jacareacanga e Novo Progresso com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estagnado em níveis muito abaixo da média nacional, em situação de pobreza crônica apesar da riqueza mineral subterrânea. A cooptação de elites políticas e empresariais locais agrava o quadro, transformando o sul do Pará em epicentro de uma economia criminal integrada ao narcotráfico sul-americano.

5.2 MERCÚRIO, SAÚDE E INSEGURANÇA ALIMENTAR

A contaminação por mercúrio é um dos efeitos mais graves do garimpo de ouro. Na mineração de aluvião, o mercúrio é utilizado para amalgamar partículas finas de ouro. Parte do metal é lançada diretamente nos rios; parte volatiliza durante a queima, retornando ao ambiente por meio das chuvas contaminadas. O mercúrio, ao entrar no am-

biente aquático, acaba atingindo peixes que são consumidos pelas comunidades locais e chega até cidades como Belém e Manaus.

Populações ribeirinhas e indígenas que dependem do pescado são particularmente vulneráveis. A exposição crônica ao mercúrio pode produzir efeitos neurológicos e comprometer o desenvolvimento infantil. Além

do adoecimento, há efeitos sociais: medo de consumir peixes, redução da disponibilidade de alimento tradicional e aumento da insegurança alimentar. Quando a dieta tradicional é substituída por alimentos industrializados, frequentemente mais caros e menos nutritivos, a contaminação ambiental se converte em empobrecimento e em piora de indicadores de saúde. Assim, o mercúrio opera como vetor de violência estrutural: produz sofrimento evitável por meio de um mecanismo sistêmico ligado a uma economia predatória.

A dimensão sanitária do mercúrio exige ser compreendida como problema de saúde pública e de direitos humanos. O risco não se distribui de forma igual: ele recai sobre comunidades que dependem do pescado e que, em muitos casos, também têm acesso limitado a serviços de saúde, diagnóstico e acompanhamento. A subnotificação de sin-

tomas e a ausência de vigilância epidemiológica sistemática agravam o quadro.

Além disso, a contaminação altera o modo de vida. A pesca deixa de ser apenas atividade econômica e cultural e passa a ser uma atividade de risco, corroendo práticas alimentares e culturais tradicionais. Quando isso ocorre, há impacto sobre a identidade coletiva e sobre coesão social, aspectos raramente capturados por indicadores econômicos convencionais.

A resposta institucional precisa ir além da repressão do garimpo. Exige monitoramento contínuo da qualidade da água e do pescado, comunicação de risco culturalmente adequada e oferta de alternativas alimentares. Sem isso, o dano se perpetua mesmo depois que uma frente de garimpo é desativada, perpetuando um passivo invisível que se encaixa na ideia de violência estrutural.

5.3 DIREITOS HUMANOS: TERRITÓRIOS, TRABALHO E VIOLÊNCIA

O garimpo ilegal em áreas protegidas implica violação de direitos territoriais e intensifica conflitos. Invasões de terras indígenas e unidades de conservação não são apenas infrações ambientais: são formas de violência que ameaçam a existência física e cultural de povos tradicionais. A destruição de estruturas comunitárias, a intimidação armada e o ataque a lideranças evidenciam a dimensão de direitos humanos do problema.

No mundo do trabalho, a informalidade e a precariedade são estruturais. Há jornadas exaustivas, ausência de equipamentos de

proteção e de assistência médica e relatos de exploração extrema, incluindo trabalho análogo à escravidão. Em ambientes ilegais, a denúncia é difícil e a subnotificação é alta, pois o controle territorial por grupos armados pode impor silêncio.

Essas condições produzem um ciclo de vulnerabilidade: trabalhadores expostos a risco e a adoecimento retornam às mesmas atividades por ausência de alternativas econômicas. Assim, a repressão isolada pode deslocar a atividade, mas raramente interrompe a lógica que a sustenta.

5.4 SEGURANÇA PÚBLICA: VIOLÊNCIA DIRETA E REGIMES PARALELOS DE GOVERNANÇA

A presença de facções e de redes do narcotráfico tende a elevar a complexidade e a letalidade dos conflitos. O território se torna palco de disputas por rotas, mercados e controle de áreas de extração. A violência direta,

representada por homicídios, ameaças e extorsões, aparece como mecanismo de regulação e como instrumento de manutenção de poder. Em contextos de presença estatal intermitente, pode-se consolidar uma gover-

nança criminal com regras informais impostas por atores armados que substituem o Estado em certos espaços. A população local passa a depender de arranjos de proteção e de resolução de conflitos administrados por esses atores, o que enfraquece a confiança nas instituições.

Quando a resposta estatal se dá por operações pontuais e sem continuidade, redes criminosas tendem a se adaptar, mudando rotas e reorganizando estruturas. O resultado é uma governamentalidade baseada no fracasso: o Estado alterna repressão e ausência, e o problema se reproduz em novos formatos.

A presença de facções criminosas e redes do narcotráfico no sul do Pará eleva substancialmente a complexidade e a letalidade dos conflitos armados na região amazônica. Esses grupos, como o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), transformam territórios remotos em

palcos de disputas intensas por rotas de tráfico de drogas, mercados de contrabando e controle de áreas de extração ilegal de ouro, aproveitando a vasta extensão geográfica e a fragilidade estatal para expandir suas operações. A violência direta, manifestada em homicídios seletivos, ameaças sistemáticas e extorsões diárias, opera não apenas como mecanismo de regulação interna entre os próprios membros das facções, mas também como instrumento primordial de manutenção de poder territorial, impondo regras que regem desde o fluxo de mercadorias ilícitas até as relações cotidianas das comunidades locais, criando um ambiente de terror controlado.

Diante dessa teia complexa, políticas repressivas isoladas revelam-se insuficientes e contraproduzidas, demandando abordagens integradas que confrontem a violência estrutural subjacente à expansão criminal.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A investigação apresentada sustenta que a infiltração de facções criminosas em garimpos ilegais no sul do Pará não constitui evento isolado, mas um capítulo recente de uma trajetória histórica de exploração predatória da Amazônia. Nessa leitura, o crime organizado aparece como novo ator capaz de explorar condições estruturais antigas: desigualdade persistente, baixa presença estatal em áreas remotas, conflitos fundiários e lacunas regulatórias na cadeia do ouro. O narco garimpo emerge como economia criminal integrada, na qual ouro, drogas, armas e grilagem se articulam por redes de logística e de lavagem de dinheiro. Isso amplia a capacidade de permanência da atividade, intensifica impactos sobre povos tradicionais e eleva o custo de políticas públicas, pois impõe risco a agentes e a lideranças locais.

Do ponto de vista de políticas públicas, respostas exclusivamente repressivas tendem a deslocar a atividade e a aumentar o custo social sem enfrentar o núcleo econômico do problema. É necessária uma política integrada, que combine rastreabilidade do ouro, inteligência financeira, fortalecimento institucional e alternativas econômicas sustentáveis, em diálogo com direitos humanos e justiça ambiental.

Estratégias eficazes devem priorizar inteligência compartilhada em tempo real entre Polícia Federal (PF), Agência Nacional de Mineração (ANM), Ministério Público Federal (MPF) e Forças Armadas, com bases permanentes em **polos** garimpeiros e uso de drones para monitoramento contínuo. Paralelamente, investimentos em alternativas econômicas sustentáveis, como agroflo-

resta comunitária, piscicultura e ecoturismo, valorizando saberes indígenas e ribeirinhos, podem romper a dependência do ouro ilegal, combinados a programas de regularização fundiária que fortaleçam territórios tradicionais.

6.1 RECOMENDAÇÕES

Como problemas complexos dessa natureza não são enfrentados com soluções simples, uma série de iniciativas e ideias é bem-vinda para contribuir, ao menos, para o combate eficiente às facções criminosas e aos garimpos ilegais na região. Entre muitas possibilidades, algumas sugestões surgiram nas pesquisas, tais como:

a) Rastreabilidade e lastro: implementar uma rastreabilidade robusta do ouro e exigir lastro mineral e ambiental na compra inicial, reduzindo a capacidade de esquemtamento;

b) Inteligência e finanças: priorizar a investigação patrimonial e financeira (lavagem de dinheiro), integrando polícia judiciária, Ministério Público, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e órgãos de controle;

c) Fortalecimento institucional: ampliar as capacidades operacionais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Sem essa guinada, que inclui o combate à corrupção e a educação ambiental de base, a governança criminal persistirá, perpetuando um modelo predatório que ameaça não só a biodiversidade amazônica, mas também a soberania nacional e a estabilidade climática global.

Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Agência Nacional de Mineração (ANM), com logística permanente e protocolos interinstitucionais;

d) Proteção de povos tradicionais: reforçar salvaguardas territoriais, como demarcações, mecanismos de consulta e proteção a lideranças ameaçadas, reconhecendo a vigilância comunitária como importante forma de combate;

e) Alternativas econômicas: articular políticas de desenvolvimento regional (educação, saúde, saneamento, infraestrutura, emprego) e cadeias produtivas sustentáveis para reduzir a dependência de economias ilícitas; e

f) Responsabilização e reparação: aperfeiçoar instrumentos de responsabilização ambiental, de recuperação de áreas degradadas e de confisco e destinação social de bens apreendidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sílvia Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2009.

AMARAL, R. A. D. Considerações sobre a violência pela ótica de Johan Galtung: alguns aspectos do terrorismo e o advento da intolerância. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7661>. Acesso em: 20 maio 2026.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BARATTA, Alessandro. **Direitos humanos entre a violência estrutural e a violência penal**. Saarbrücken: Sarlaand, 1993.

BARBOSA, L.; LOBATO, A. L.; DRUMMOND, J. A. (eds.). **Garimpo, meio ambiente e sociedades indígenas**. Rio de Janeiro: CETEM; Niterói: EDUFF, 1992.

BASTA, P. C. Garimpo de ouro na Amazônia: a origem da crise sanitária Yanomami. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 12, dez. 2023. Disponível em: <https://cadernos>.

ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/8456. Acesso em: 20 maio 2026.

CIPÓ. Relatório estratégico sobre cadeia de ilícitos associada à extração ilegal do ouro na Amazônia. **Plataforma Cipó**, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://plataformacipo.org/publicacoes/novo-relatorio-estrategico-da-cipo-sobre-cadeia-do-ouro-na-amazonia>. Acesso em: 20 maio 2026.

COUTO, A. C. Geografia do narcotráfico e facções do crime organizado na Amazônia. **Revista GeoAmazônia**, v. 11, n. 22, p. 46-67, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/geoamazonia/article/view/13828>. Acesso em: 20 maio 2026.

DURKHEIM, Émile. **A sociedade como sistema de relações**. 2007.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GALEANA, P. **Historia comparada de las migraciones en las Américas**. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014. Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3828>. Acesso em: 20 maio 2026.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, 1969.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 20 maio 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas**. São Paulo: ISA, 2020. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/livros/mineracao-ilegal-de-ouro-na-amazonia-marcos-juridicos-e-questoes-controversas>. Acesso em: 20 maio 2026.

IUBEL, A. F. Terras de ouro: narrativas e experiências indígenas e não indígenas acerca do garimpo de ouro na Amazônia Brasileira. **Anuário Antropológico**, v. 45, n. 1, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/aa/4995>. Acesso em: 20 maio 2026.

JACARANDÁ, R. A violência na Amazônia: uma governamentalidade baseada no fracasso. **Revista Direito e Práxis**, v. 15, e86352, 2024. Disponível em: <https://www.e>

publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/86352. Acesso em: 20 maio 2026.

LAMARÃO NETO, L.; TEIXEIRA, E. M. D. S. F. Violência estrutural e criminalidade patrimonial. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26186/0>. Acesso em: 20 maio 2026.

LOVEJOY, T. E.; NOBRE, C. Amazon tipping point: last chance for action. **Science Advances**, v. 5, n. 12, 2019. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aba2949>. Acesso em: 20 maio 2026.

MAPBIOMAS BRASIL. **91,6% da área garimpada no Brasil ficam no bioma Amazônia**. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2022/09/23/916-da-area-garimpada-no-brasil- ficam-no-bioma-amazonia/>. Acesso em: 20 maio 2026.

MICHAUD, Yves. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Mineração em terras indígenas da Amazônia: diagnóstico e recomendações**. Brasília: MPF, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/sus-17660>. Acesso em: 20 maio 2026.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une (desigualdades)**. Oxfam Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une>. Acesso em: 20 maio 2026.

PORTO, M. F. S.; ROCHA, D. Neoextrativismo, garimpo e vulnerabilização dos povos indígenas como expressão de um colonialismo persistente no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 46, n. 133, abr-jun. 2022. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/6580>. Acesso em: 20 maio 2026.

RODRIGUES, Larissa. **Brasil exporta ouro ilegal**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2021. Disponível em: <https://escolhas.org/brasil-exporta-ouro-ilegal/>. Acesso em: 20 maio 2026.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VILLELA, W. V. Primeiro seminário saúde e violência: experiências e propostas. **Boletim do Instituto de Saúde**, n. 25, 2000.

WANDERLEY, L. J. M. Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia. **Revista Sapiência**, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: [https://www.revista.ueg.br/index.php/](https://www.revista.ueg.br/index.php/sapiencia/pt_BR/article/view/9814)

[sapiencia/pt_BR/article/view/9814](https://www.revista.ueg.br/index.php/sapiencia/pt_BR/article/view/9814). Acesso em: 20 maio 2026.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

George Hamilton Maués

Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogado. Graduado em Comunicação Social e com MBA em Marketing.

Homero Lamarão Neto

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (PPGD/CESUPA). Juiz de Direito titular da 2ª Vara do Tribunal do Júri de Belém.

Submetido em: 21/3/2026

Aceito em: 20/5/2026

O SETOR IMOBILIÁRIO COMO AMBIENTE DE INTEGRAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS: PERSPECTIVAS SOBRE A LAVAGEM DE CAPITAIS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

THE REAL ESTATE SECTOR AS AN ENVIRONMENT FOR THE INTEGRATION OF ILLICIT ASSETS: PERPECTIVES ON MONEY LAUNDERING BY CRIMINAL ORGANIZATIONS

Adriana Maria Gomes de Souza Spengler
Rainier Nespolo

Resumo: O artigo trata do uso do mercado imobiliário como instrumento de lavagem de dinheiro por organizações criminosas. Tem como objetivo analisar o conceito jurídico da lavagem de capitais, as vulnerabilidades do setor imobiliário e os mecanismos empregados para inserir recursos de origem ilícita nesse segmento econômico. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise de doutrina jurídica, relatórios institucionais e estudos produzidos por órgãos públicos e entidades especializadas no combate à lavagem de dinheiro. Utiliza-se o método dedutivo, partindo da compreensão geral da lavagem de capitais e das estruturas do crime organizado para examinar especificamente sua relação com o mercado imobiliário. Também são analisados dados institucionais produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras e pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Conclui-se que o setor imobiliário constitui ambiente particularmente propício à lavagem de capitais em razão da elevada movimentação financeira, da complexidade das transações e das dificuldades de rastreamento da origem dos recursos, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e da cooperação institucional para prevenir e reprimir tais práticas ilícitas.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro; crime organizado; mercado imobiliário; crime financeiro.

Abstract: The article addresses the use of the real estate market as a tool for money laundering by criminal organizations. Its objective is to analyze the legal concept of money laundering, the vulnerabilities of the real estate sector, and the mechanisms employed to introduce illicitly obtained resources into this economic segment. The study adopts a qualitative methodology of a bibliographic and documentary nature, grounded in the analysis of legal scholarship, institutional reports, and studies produced by public agencies and entities specialized in combating money laundering. A deductive method is employed, proceeding from a general understanding of money laundering and organized crime structures to examine specifically their relationship with the real estate market. The analysis also considers institutional data produced by the National Council of Justice, the Financial Activities Control Council, and the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering. It concludes that the real estate sector constitutes an environment particularly conducive to money laundering due to the high volume of financial transactions, the complexity of operations, and the difficulties involved in tracing the origin of funds, highlighting the need to strengthen control mechanisms and institutional cooperation in order to prevent and suppress such illicit practices.

Keywords: money laundering; organized crime; real estate market; financial crime.

1 INTRODUÇÃO

A globalização econômica e o desenvolvimento dos mercados financeiros proporcionaram novas oportunidades para a circulação de capitais em escala internacional. Contudo, esses mesmos mecanismos também foram apropriados por organizações criminosas que buscam ocultar a origem ilícita de recursos provenientes de atividades como tráfico de drogas, corrupção, fraudes financeiras e crimes contra o sistema financeiro.

Nesse contexto, o mercado imobiliário passou a ocupar papel central na dinâmica da lavagem de dinheiro. As transações imobiliárias geralmente envolvem valores elevados, multiplicidade de intermediários e estruturas jurídicas complexas, fatores que facilitam a ocultação da origem ilícita dos recursos.

Estudos indicam que o setor imobiliário movimenta cifras expressivas no Brasil. Estima-se que o mercado imobiliário nacional movimente mais de R\$ 1 trilhão por ano, considerando tanto operações financiadas quanto negociações realizadas diretamente entre particulares (Rodrigues, 2025).

Devido à magnitude dessas operações, o setor se torna um ambiente particularmente

atrativo para a lavagem de capitais. Especialistas destacam que o mercado imobiliário é considerado de alto risco para a lavagem de dinheiro em grande parte dos países, sendo apontado como setor vulnerável por cerca de 69% das nações avaliadas em estudos internacionais sobre crimes financeiros.

Além disso, autoridades brasileiras têm identificado a crescente inserção de organizações criminosas em atividades econômicas aparentemente lícitas. Segundo investigações e debates parlamentares recentes, facções criminosas têm adotado estruturas empresariais complexas para disfarçar atividades ilícitas e movimentar recursos no mercado formal (León, 2025).

Estudos institucionais indicam que o crime de lavagem de dinheiro frequentemente está associado a delitos como corrupção, crimes contra a administração pública e crimes tributários (Mainenti, 2023).

Diante desse cenário, este artigo busca analisar como o mercado imobiliário vem sendo utilizado como instrumento para a lavagem de dinheiro por organizações criminosas, bem como examinar os mecanismos jurídicos e institucionais empregados no combate a esse fenômeno.

2 A LAVAGEM DE DINHEIRO NO DIREITO PENAL ECONÔMICO

2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA LAVAGEM DE DINHEIRO

A lavagem de dinheiro, também denominada branqueamento de capitais, consiste em um complexo processo de dissimulação destinado a conferir aparência de licitude a bens, direitos ou valores provenientes de infrações penais. Trata-se de fenômeno típico das economias contemporâneas, especial-

mente associado à criminalidade organizada, que busca integrar recursos ilícitos ao sistema econômico formal, dificultando a rastreabilidade de sua origem.

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito legal encontra-se previsto no art. 1º da Lei n. 9.613/1998, com redação dada pela

Lei n. 12.683/2012, a qual ampliou significativamente o alcance da tipificação penal ao abolir o rol taxativo de crimes antecedentes. Assim, passou-se a adotar o modelo de infração penal antecedente, abrangendo qualquer delito capaz de gerar proveito econômico ilícito (Brasil, 1998).

A doutrina majoritária reconhece que a lavagem de dinheiro não se limita a um único ato, mas constitui um processo estruturado em fases sucessivas, tradicionalmente divididas em três etapas: colocação (*placement*), ocultação (*layering*) e integração (*integration*). Na fase de colocação, os recursos ilícitos são inseridos no sistema financeiro; na fase de ocultação, realizam-se operações complexas para dificultar o rastreamento; e, por fim, na integração, os valores retornam à economia formal com aparência legítima (Mendroni, 2018).

Do ponto de vista dogmático, a natureza jurídica da lavagem de dinheiro é objeto de intenso debate. Predomina o entendimento de que se trata de crime autônomo, com estrutura típica independente da infração penal antecedente. Isso significa que a persecução penal do delito de lavagem não exige, necessariamente, a prévia condenação pelo crime originário, bastando a comprovação de que os bens possuem origem ilícita.

Nesse sentido, a autonomia do crime de lavagem decorre não apenas de sua previsão legal, mas também de sua função no sistema penal contemporâneo. Trata-se de um delito pluriofensivo, que tutela não apenas a administração da justiça, mas também a ordem econômica e financeira, além da própria credibilidade das instituições estatais (Capez, 2021).

A jurisprudência brasileira consolidou esse entendimento ao admitir a persecução penal da lavagem de dinheiro mesmo na ausência de condenação pelo crime antecedente, desde que existam elementos probatórios suficientes acerca da origem ilícita dos ati-

vos. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a existência do crime antecedente pode ser demonstrada no próprio processo de lavagem de dinheiro, não sendo necessária condenação anterior” (STF, 2012).

No âmbito doutrinário, Badaró e Bottini (2013) sustentam, com clareza, a autonomia do delito, com a lavagem de dinheiro constituindo delito autônomo, cuja configuração independe da condenação pelo crime antecedente, bastando a comprovação da origem ilícita dos bens.

Essa autonomia, contudo, não implica total desvinculação do crime antecedente. A doutrina aponta que há uma relação de dependência lógica, pois a existência de bens provenientes de infração penal é elemento normativo do tipo. Assim, embora não seja necessária a condenação pelo delito antecedente, é imprescindível a demonstração de sua ocorrência em termos fáticos (Prado, 2020).

Outro ponto relevante refere-se à natureza permanente ou instantânea do crime de lavagem. Parte da doutrina entende que se trata de crime permanente, especialmente nas hipóteses de manutenção de bens ocultos ao longo do tempo, o que tem reflexos diretos na contagem do prazo prescricional. Para outra corrente, trata-se de crime instantâneo de efeitos permanentes, cuja consumação ocorre no momento da ocultação ou dissimulação inicial (Moro, 2010).

Ademais, a Lei n. 12.683/2012 representou importante marco na evolução normativa ao ampliar os mecanismos de repressão e prevenção à lavagem de dinheiro, incluindo a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas, o fortalecimento dos deveres de compliance e a atuação de órgãos como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Essa ampliação reflete a crescente preocupação internacional com o combate à circulação de capitais ilícitos, especialmente no contexto da globalização econômica.

Nesse cenário, a lavagem de dinheiro assume papel central como instrumento de sustentação de atividades criminosas complexas, tais como tráfico de drogas, corrupção e crimes financeiros, sendo considerada elemento essencial para a manutenção e expansão do crime organizado (Mendroni, 2018).

Por fim, destaca-se que a natureza jurídica da lavagem de dinheiro também se relaciona com sua função preventiva e repressiva no sistema penal contemporâneo. Ao criminalizar a ocultação de bens ilícitos, o legislador busca não apenas punir condutas, mas também desarticular estruturas econômicas criminosas, atingindo diretamente o produto e o proveito das infrações penais.

2.2 ESTRUTURA TRIFÁSICA DA LAVAGEM DE DINHEIRO

A compreensão da dinâmica da lavagem de dinheiro exige a análise de sua estrutura operacional, tradicionalmente sistematizada pela doutrina internacional em três fases distintas: colocação (*placement*), ocultação (*layering*) e integração (*integration*). Essa divisão não possui caráter rígido ou absoluto, mas representa um modelo analítico amplamente aceito, que permite compreender a complexidade das operações destinadas à dissimulação da origem ilícita de bens, direitos e valores.

A primeira etapa, denominada colocação, corresponde ao momento inicial do processo, no qual os recursos provenientes de atividades ilícitas são introduzidos no sistema econômico formal. Trata-se da fase mais vulnerável à detecção pelas autoridades, pois envolve a movimentação inicial de valores ainda diretamente vinculados à sua origem criminosa. Para minimizar riscos, os agentes frequentemente recorrem a estratégias como o fracionamento de depósitos (*smurfing*), a utilização de interpostas pessoas (laranjas) e a aquisição de bens de elevado valor econômico.

Nesse contexto, o mercado imobiliário destaca-se como um dos principais instrumentos utilizados para a inserção de capitais ilícitos, em razão de sua capacidade de absorver grandes quantias financeiras e da relativa dificuldade de rastreamento da origem dos recursos. A aquisição de imóveis,

muitas vezes com valores subfaturados ou por meio de pagamentos em espécie, constitui prática recorrente nessa fase, permitindo a conversão de dinheiro ilícito em ativos aparentemente legítimos (Moro, 2010).

Além disso, a colocação pode ocorrer por meio de instituições financeiras, empresas de fachada ou atividades comerciais intensivas em dinheiro, como bares, restaurantes e postos de combustíveis. Tais mecanismos evidenciam a adaptação constante das organizações criminosas às políticas de controle e fiscalização, tornando essa fase cada vez mais sofisticada e menos perceptível.

Superada a etapa inicial, inicia-se a segunda fase, denominada ocultação ou *layering*, considerada a mais complexa do processo de lavagem de dinheiro. Nessa etapa, são realizadas múltiplas transações financeiras com o objetivo de dificultar o rastreamento da origem dos recursos e romper o vínculo direto com o crime antecedente. Trata-se de uma fase essencialmente voltada à criação de obstáculos investigativos, mediante a utilização de operações sucessivas e, muitas vezes, transnacionais.

Entre as técnicas mais comuns de ocultação, destacam-se as transferências eletrônicas internacionais, a utilização de contas em paraísos fiscais, a constituição de empresas *offshore*, a realização de operações fictícias de compra e venda e a circulação de ativos por diferentes instituições financeiras. Essas

práticas visam criar uma camada de complexidade que inviabilize ou dificulte significativamente a atuação dos órgãos de controle.

A doutrina ressalta que, nessa fase, há um elevado grau de sofisticação técnica, frequentemente envolvendo profissionais especializados, como contadores, advogados e operadores financeiros, que contribuem para a elaboração de estruturas jurídicas e contábeis destinadas à dissimulação patrimonial.

A fase de ocultação caracteriza-se pela multiplicidade de operações financeiras e comerciais destinadas a romper o vínculo entre o bem e sua origem ilícita, criando uma aparência de legalidade por meio da complexidade das transações (Bottini, 2016).

Por fim, a terceira etapa é a integração, na qual os recursos já *lavados* são reinseridos na economia formal com aparência de legitimidade. Nesse momento, o capital ilícito passa a circular como se tivesse origem lícita, sendo utilizado em atividades econômicas regulares, como investimentos empresariais, aquisição de bens, participação societária e aplicações financeiras.

A integração representa o objetivo final do processo de lavagem de dinheiro, pois permite ao agente usufruir dos valores obtidos ilicitamente sem levantar suspeitas. Nessa fase, torna-se extremamente difícil distinguir os recursos lícitos dos ilícitos, uma vez que estes já foram submetidos a sucessivas operações de dissimulação.

A fase de integração corresponde ao momento em que os valores retornam ao sistema econômico formal, com aparência de licitude, permitindo sua livre utilização pelos agentes criminosos (Badaró, 2020).

Importa destacar que, embora didaticamente separadas, essas fases podem ocorrer de forma simultânea ou sobreposta, especialmente em esquemas mais sofisticados. Em determinadas situações, a colocação e a ocultação se confundem, ou a integração é iniciada antes mesmo da completa dissociação dos valores em relação ao crime antecedente.

Além disso, a evolução tecnológica e a globalização financeira contribuem para a transformação dessas etapas, com o surgimento de novos mecanismos de lavagem, como o uso de criptoativos, plataformas digitais e sistemas financeiros descentralizados. Tais inovações ampliam os desafios enfrentados pelos órgãos de fiscalização e reforçam a necessidade de constante atualização dos instrumentos de controle.

Sob a perspectiva do Direito Penal Econômico, a estrutura trifásica da lavagem de dinheiro revela não apenas um método operacional, mas também um padrão de comportamento criminoso que demanda resposta estatal coordenada e multidisciplinar. A identificação de cada fase permite o desenvolvimento de estratégias específicas de prevenção e repressão, desde o monitoramento de transações suspeitas até a cooperação internacional para o rastreamento de ativos.

Em síntese, a divisão trifásica da lavagem de dinheiro constitui importante ferramenta teórica e prática, possibilitando a compreensão das estratégias utilizadas pelas organizações criminosas e contribuindo para o aprimoramento dos mecanismos de combate a esse fenômeno, especialmente em setores sensíveis como o mercado imobiliário e o sistema financeiro.

3 O MERCADO IMOBILIÁRIO COMO AMBIENTE PROPÍCIO À LAVAGEM DE DINHEIRO

O mercado imobiliário é amplamente reconhecido, tanto no cenário nacional quanto no internacional, como um dos setores mais vulneráveis à prática de lavagem de dinheiro. Essa suscetibilidade decorre de características estruturais próprias, que favorecem a ocultação e a dissimulação da origem ilícita de recursos, especialmente quando associadas à atuação de organizações criminosas e à circulação de grandes volumes financeiros.

Diferentemente de outros setores econômicos, o mercado imobiliário apresenta elevada capacidade de absorção de capitais, permitindo a movimentação de quantias expressivas em uma única operação. Tal característica, por si só, já representa um fator de risco, pois possibilita a conversão de grandes montantes de recursos ilícitos em ativos patrimoniais com aparência de legalidade.

Entre os principais fatores que contribuem para essa vulnerabilidade, destaca-se, inicialmente, o elevado valor das transações imobiliárias. A aquisição de imóveis, especialmente em centros urbanos valorizados, envolve cifras significativas, o que facilita a inserção de recursos de origem criminosa sem despertar suspeitas imediatas. Além disso, a prática do pagamento parcial em espécie — embora cada vez mais controlada — ainda representa um mecanismo relevante para a introdução de capital ilícito no sistema econômico.

Outro elemento relevante é a baixa padronização de preços no mercado imobiliário. Ao contrário de mercados regulados ou altamente transparentes, o valor de um imóvel pode variar consideravelmente em função de fatores subjetivos, como localização, estado de conservação, expectativa de valorização e até mesmo negociação entre as partes. Essa ausência de parâmetros objetivos fa-

vorece a manipulação de valores, permitindo tanto o superfaturamento quanto o subfaturamento de operações, práticas frequentemente associadas à lavagem de dinheiro.

O subfaturamento, por exemplo, possibilita que parte do pagamento seja realizada por fora, em dinheiro não declarado, dificultando o rastreamento da origem dos recursos. Já o superfaturamento pode ser utilizado para justificar a inserção de valores superiores ao valor efetivamente necessário, mascarando a origem ilícita do capital empregado na transação.

Ademais, a possibilidade de negociação direta entre particulares constitui outro fator de risco relevante. Embora legítima do ponto de vista jurídico, essa prática reduz a intermediação de agentes sujeitos a mecanismos de controle e *compliance*, como instituições financeiras e imobiliárias devidamente regulamentadas. A ausência de intermediários qualificados dificulta a identificação de operações suspeitas e enfraquece os mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, a atuação de profissionais obrigados a comunicar operações suspeitas — como corretores de imóveis e instituições financeiras — torna-se fundamental. No entanto, quando tais agentes são deliberadamente excluídos da operação, cria-se um ambiente propício à realização de transações opacas e de difícil rastreabilidade.

Outro aspecto relevante é a utilização de pessoas jurídicas e de interpostas pessoas, frequentemente denominadas laranjas. A constituição de empresas com o objetivo específico de adquirir e administrar bens imóveis permite a dissociação entre o verdadeiro titular dos recursos e o bem adquirido, dificultando a identificação do beneficiário final.

Essa prática é amplamente utilizada em esquemas de lavagem de dinheiro, especialmente quando associada a estruturas societárias complexas, incluindo empresas *offshore* e *holdings* patrimoniais.

A utilização de interpostas pessoas físicas também é recorrente, sendo comum a aquisição de imóveis em nome de terceiros que não possuem capacidade econômica compatível com a operação. Tal estratégia visa ocultar a identidade do verdadeiro proprietário e dificultar eventual persecução patrimonial por parte do Estado.

A preocupação com essas vulnerabilidades é reconhecida por órgãos institucionais brasileiros. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem destacado que a ausência de transparência em determinadas operações econômicas dificulta a identificação da origem dos recursos, favorecendo práticas de lavagem de dinheiro.

Essa constatação evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência no âmbito das transações imobiliárias, especialmente diante da crescente sofisticação das práticas ilícitas.

No mesmo sentido, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) aponta que operações imobiliárias envolvendo valores incompatíveis com a renda declarada dos envolvidos constituem importantes indícios de lavagem de dinheiro. Esse tipo de inconsistência patrimonial representa um dos principais critérios utilizados para a identificação de operações suspeitas, sendo frequentemente objeto de comunicações obrigatórias por parte de instituições financeiras e demais entes sujeitos à legislação de prevenção.

Além disso, o Coaf destaca outros sinais de alerta relevantes, como a aquisição de múltiplos imóveis em curto período, o uso de recursos provenientes de contas de ter-

ceiros, a realização de pagamentos fracionados e a utilização de estruturas societárias complexas sem justificativa econômica plausível.

Sob a perspectiva do Direito Penal Econômico, o mercado imobiliário não apenas se apresenta como meio para a prática da lavagem de dinheiro, mas também como instrumento de consolidação patrimonial de organizações criminosas. A aquisição de bens imóveis confere estabilidade econômica, possibilidade de valorização do capital e aparência de legitimidade, fatores que contribuem para a perpetuação das atividades ilícitas.

Ademais, a dificuldade de rastreamento e a relativa segurança jurídica associada à propriedade imobiliária tornam esse setor particularmente atrativo para a ocultação de ativos. Uma vez integrado ao patrimônio formal, o bem imóvel pode ser utilizado como garantia em operações financeiras, transferido a terceiros ou incorporado a atividades empresariais lícitas, completando o ciclo da lavagem de dinheiro.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível o fortalecimento de políticas públicas voltadas à prevenção e à repressão à lavagem de dinheiro no mercado imobiliário, incluindo o aprimoramento dos mecanismos de registro, a ampliação da transparência nas transações e o reforço das obrigações de compliance por parte dos agentes envolvidos.

Em síntese, as características estruturais do mercado imobiliário — aliadas à sua relevância econômica e à complexidade de suas operações — fazem dele um ambiente especialmente propício à lavagem de capitais, exigindo constante vigilância por parte das autoridades e o aperfeiçoamento contínuo do arcabouço normativo.

4 LAVAGEM DE DINHEIRO POR MEIO DE CONSTRUTORAS

A utilização de construtoras como instrumento para a prática de lavagem de dinheiro representa uma das formas mais sofisticadas e estruturadas de inserção de capitais ilícitos na economia formal. Diferentemente de mecanismos mais simples, como a aquisição direta de imóveis, a atuação por meio de empresas do setor da construção civil permite não apenas a dissimulação da origem dos recursos, mas também sua circulação e multiplicação em um ambiente econômico aparentemente legítimo.

O setor da construção civil apresenta características particularmente favoráveis à lavagem de capitais, como a alta intensidade de investimentos, a possibilidade de movimentação de grandes volumes financeiros, a complexidade das operações e a dificuldade de rastreamento detalhado dos fluxos de recursos. Além disso, trata-se de atividade econômica essencialmente lícita e socialmente valorizada, o que contribui para conferir aparência de legitimidade às operações realizadas.

Nesse contexto, as construtoras podem ser utilizadas tanto como instrumentos diretos de lavagem, quando criadas ou controladas por agentes criminosos, quanto como veículos indiretos, quando recebem investimentos de origem ilícita sem a devida verificação da procedência dos recursos.

A doutrina destaca essa funcionalidade como elemento central da estratégia pela qual empresas do setor da construção civil podem ser utilizadas como meios para a legitimação de capitais ilícitos, mediante investimentos em empreendimentos imobiliários (Moro, 2010).

Uma das formas mais comuns de utilização dessas empresas consiste na constituição de construtoras com capital de origem ilícita, que passam a atuar regularmente no

mercado, desenvolvendo empreendimentos imobiliários. Nesse caso, os recursos provenientes de atividades criminosas são formalmente registrados como investimento empresarial, ingressando no sistema econômico com aparência de legalidade.

Ao longo do desenvolvimento do empreendimento, esses valores são diluídos em diversas etapas — aquisição de terrenos, contratação de mão de obra, compra de materiais e pagamentos a fornecedores — o que dificulta significativamente a identificação de sua origem. Essa fragmentação dos fluxos financeiros atua como mecanismo de ocultação, tornando mais complexa a atuação dos órgãos de controle.

Outra modalidade relevante envolve a utilização de construtoras como receptoras de investimentos simulados ou disfarçados, por meio de contratos de participação, de Sociedades em Conta de Participação (SCP) ou de aportes de capital sem justificativa econômica plausível. Nesses casos, o agente injeta recursos ilícitos no empreendimento sob a aparência de investimento legítimo, passando a deter participação nos lucros do projeto.

Além disso, é comum a utilização de empreendimentos imobiliários como meio de integração de capitais, especialmente por meio da venda das unidades construídas. Os valores obtidos com a comercialização dos imóveis passam a ter aparência de receita lícita, permitindo a reinserção dos recursos no mercado formal com menor risco de detecção.

Esse modelo revela-se particularmente eficiente porque combina elementos das três fases da lavagem de dinheiro:

- na colocação, os recursos são inseridos como capital da empresa;

- na ocultação, são diluídos em operações complexas ao longo da obra; e
- na integração, retornam como lucro da atividade empresarial.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de valorização imobiliária, que contribui para a multiplicação dos recursos ilícitos. Ao investir em empreendimentos localizados em áreas de expansão urbana ou com alto potencial de valorização, o agente não apenas lava o dinheiro, mas também aumenta significativamente seu patrimônio, agregando um componente de rentabilidade à operação ilícita.

Ademais, a utilização de construtoras pode estar associada a outras práticas fraudulentas, como o superfaturamento de obras, a simulação de contratos de prestação de serviços, a utilização de empresas subcontratadas fictícias e a manipulação de custos de construção. Tais expedientes permitem a circulação de recursos entre diferentes entidades, ampliando a complexidade da estrutura e dificultando o rastreamento financeiro.

Do ponto de vista probatório, a identificação desse tipo de esquema exige análise aprofundada da estrutura societária da empresa, da origem dos recursos investidos, da compatibilidade entre o capital social e a capacidade financeira dos sócios, bem como do fluxo de pagamentos realizados ao longo do empreendimento. A atuação integrada de órgãos de controle, como a Receita Federal, o Coaf e o Ministério Público, mostra-se essencial para a detecção dessas irregularidades.

Sob a perspectiva do Direito Penal Econômico, a utilização de construtoras evidencia a evolução da criminalidade organizada, que passa a operar por meio de estruturas empresariais aparentemente legítimas, incorporando práticas típicas do mercado formal. Trata-se de fenômeno que desafia os modelos tradicionais de persecução penal, exigindo instrumentos mais sofisticados de investigação e controle.

Além disso, essa modalidade de lavagem de dinheiro revela um aspecto particularmente sensível: a infiltração de capitais ilícitos na economia produtiva, com potencial de distorcer a concorrência, influenciar o mercado imobiliário e comprometer a integridade do sistema econômico. Empresas financiadas com recursos ilícitos podem operar com vantagens indevidas, como maior capacidade de investimento e menor preocupação com margens de lucro, prejudicando agentes econômicos que atuam de forma regular.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível o fortalecimento de mecanismos de *compliance* no setor da construção civil, incluindo a verificação da origem dos investimentos, a transparência nas operações societárias e a adoção de práticas de governança corporativa que dificultem a utilização indevida dessas estruturas.

Em síntese, a utilização de construtoras como instrumento de lavagem de dinheiro representa um mecanismo altamente sofisticado, que alia dissimulação, circulação e multiplicação de recursos ilícitos, constituindo um dos principais desafios contemporâneos para o combate à criminalidade econômica no âmbito do mercado imobiliário.

5 BALNEÁRIO CAMBORIÚ COMO POLO ATRATIVO À LAVAGEM DE DINHEIRO NO MERCADO IMOBILIÁRIO

O município de Balneário Camboriú consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais polos de valorização imobiliária do país, destacando-se pelo elevado padrão construtivo, pela intensa verticalização e pela forte atração de investimentos nacionais e internacionais. Esse cenário de expansão econômica, embora represente dinamismo e desenvolvimento urbano, também revela vulnerabilidades relevantes sob a perspectiva do Direito Penal Econômico, especialmente no que se refere à lavagem de dinheiro.

A valorização imobiliária expressiva observada na região — impulsionada por fatores como escassez de espaço urbano, alta demanda por imóveis de luxo e forte especulação imobiliária — cria um ambiente altamente propício à absorção de grandes volumes de capital. Essa característica, por si só, já representa um fator de risco, na medida em que permite a inserção de recursos de origem diversa sem imediata distinção entre capital lícito e ilícito.

Sob a ótica criminológica, mercados imobiliários altamente aquecidos tendem a funcionar como verdadeiros refúgios patrimoniais, nos quais a origem dos recursos torna-se secundária diante da dinâmica acelerada de valorização. Nesse sentido, a doutrina aponta que mercados altamente valorizados tendem a ser utilizados para a ocultação patrimonial, em razão da facilidade de absorção de grandes volumes de capital (Badaró, 2020).

No caso específico de Balneário Camboriú, a presença de empreendimentos de altíssimo padrão, com valores que frequentemente ultrapassam dezenas de milhões de reais, favorece a realização de operações com baixa transparência relativa, especialmente

quando associadas a negociações privadas e a estruturas societárias complexas.

Outro aspecto relevante é a forte presença de investidores não residentes, tanto nacionais quanto estrangeiros, o que amplia a circulação de capitais e dificulta a verificação da origem dos recursos. A internacionalização do mercado imobiliário local, embora legítima, pode representar um obstáculo adicional para os mecanismos de controle, sobretudo quando envolve jurisdições com menor grau de cooperação internacional.

Além disso, a dinâmica de comercialização de imóveis na região frequentemente envolve práticas que podem ser exploradas para fins ilícitos, como negociações diretas, utilização de contratos particulares, permutas e investimentos por meio de pessoas jurídicas. Tais instrumentos, embora juridicamente válidos, podem ser utilizados como mecanismos de dissimulação patrimonial quando associados à intenção de ocultar a origem dos recursos.

A atuação de construtoras de grande porte na região também merece destaque. O desenvolvimento de empreendimentos verticais de alto valor exige aportes significativos de capital, o que pode atrair investidores interessados não apenas na rentabilidade do setor, mas também na possibilidade de integrar recursos ilícitos ao mercado formal por meio da atividade empresarial.

Outro fator que contribui para a vulnerabilidade do mercado local é a baixa correlação aparente entre renda declarada e patrimônio adquirido em determinados casos, especialmente quando se observam aquisições de imóveis de alto valor por pessoas físicas ou jurídicas sem capacidade econômica compatível. Esse tipo de inconsistência constitui importante indício de lavagem de dinheiro,

frequentemente analisado por órgãos de inteligência financeira.

Ademais, a valorização contínua dos imóveis permite não apenas a ocultação, mas também a multiplicação de capitais ilícitos, transformando o mercado imobiliário em um instrumento duplamente atrativo para a criminalidade econômica. O agente não apenas “lava” o dinheiro, mas também obtém ganhos patrimoniais relevantes, potencializando o retorno da atividade ilícita.

Sob a perspectiva institucional, o desafio consiste em equilibrar o desenvolvimento econômico com a necessidade de prevenção à lavagem de dinheiro. Isso exige o fortalecimento de mecanismos de controle, como a fiscalização de operações suspeitas, a exigência de transparência na identificação de beneficiários finais e a atuação coordenada entre cartórios, instituições financeiras e órgãos de inteligência.

Importa destacar que a caracterização de Balneário Camboriú como ambiente potencialmente vulnerável não implica, por si só, a existência generalizada de práticas ilícitas, mas sim o reconhecimento de condições estruturais que podem ser exploradas por

agentes criminosos. Trata-se, portanto, de análise preventiva, voltada à identificação de riscos e ao aprimoramento de políticas públicas.

Sob a ótica do Direito Penal Econômico, o estudo de caso evidencia como mercados imobiliários altamente valorizados podem ser instrumentalizados para a prática de lavagem de dinheiro, reforçando a necessidade de abordagens específicas e contextualizadas. A análise de realidades locais, como a de Balneário Camboriú, contribui para a compreensão mais ampla do fenômeno e para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes de prevenção e repressão.

Em síntese, o mercado imobiliário de Balneário Camboriú reúne características que o tornam especialmente atrativo para a ocultação e integração de capitais ilícitos, tais como a alta valorização, o grande volume de investimentos, a presença de capital externo e a complexidade das operações. Esses elementos, combinados, evidenciam a importância da vigilância constante e do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle no setor.

6 PROPOSTAS DE SOLUÇÃO E APRIMORAMENTO DO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO MERCADO IMOBILIÁRIO

A complexidade das operações de lavagem de dinheiro no mercado imobiliário evidencia que o enfrentamento desse fenômeno não pode se limitar à atuação repressiva do Direito Penal. Ao contrário, exige a adoção de medidas estruturais e multidisciplinares, que envolvam instrumentos administrativos, tecnológicos e regulatórios, capazes de atuar de forma preventiva e integrada.

Nesse contexto, o combate eficaz à lavagem de capitais demanda uma abordagem baseada em três pilares fundamentais: prevenção, detecção e repressão, os quais de-

vem atuar de forma complementar e coordenada. A doutrina especializada ressalta que a eficácia das políticas antilavagem depende da integração entre esses mecanismos, sobretudo em setores vulneráveis, como o mercado imobiliário, no qual a sofisticação das operações dificulta sua identificação (Mendroni, 2018).

A prevenção busca reduzir a ocorrência de práticas ilícitas por meio da implementação de controles e da promoção de transparência; a detecção visa identificar operações suspeitas em estágio inicial; e a repressão

atua na responsabilização dos agentes e na recuperação de ativos. Tal abordagem integrada encontra respaldo em diretrizes internacionais de combate à lavagem de

dinheiro, que enfatizam a necessidade de atuação conjunta entre o setor público e o privado (Bottini, 2016).

6.1 FORTALECIMENTO DO COMPLIANCE NO SETOR IMOBILIÁRIO

Uma das principais estratégias de prevenção à lavagem de dinheiro no mercado imobiliário consiste na implementação e no fortalecimento de programas de *compliance* imobiliário, voltados à identificação, avaliação e mitigação de riscos relacionados à circulação de capitais de origem ilícita.

O *compliance*, nesse contexto, deve ser compreendido como um conjunto de práticas internas adotadas por empresas e profissionais do setor — como imobiliárias, incorporadoras e corretores — com o objetivo de assegurar a conformidade das operações com a legislação vigente e com padrões éticos de atuação. Trata-se de instrumento essencial de autorregulação, que complementa a atuação estatal e amplia a capacidade de controle sobre transações potencialmente suspeitas.

A doutrina destaca que a prevenção à lavagem de dinheiro não é responsabilidade exclusiva do Estado, devendo envolver também os agentes econômicos que participam das operações financeiras e patrimoniais. Segundo esse entendimento, a política de prevenção à lavagem de dinheiro depende da colaboração ativa dos setores econômicos, especialmente daqueles mais expostos ao risco de utilização indevida de suas atividades (Badaró; Bottini, 2013).

Destacam-se as principais medidas que devem compor um programa eficaz de *compliance* imobiliário:

- **Verificação da identidade dos clientes (*Know Your Customer* – KYC):** consiste na coleta e validação de informações cadastrais dos envolvidos na operação, incluindo identificação pessoal,

comprovação de endereço e, quando aplicável, identificação do beneficiário final. Essa medida é essencial para evitar a utilização de interpostas pessoas e estruturas societárias opacas, sendo amplamente recomendada por organismos internacionais e pela legislação brasileira (Mendroni, 2018);

- **Análise da compatibilidade financeira das operações:** envolve a verificação da coerência entre o valor da transação e a capacidade econômica das partes envolvidas. A identificação de discrepâncias patrimoniais constitui importante indício de lavagem de dinheiro, permitindo a atuação preventiva e a comunicação às autoridades competentes (Bottini, 2016);
- **Monitoramento de transações suspeitas:** refere-se à adoção de mecanismos internos de acompanhamento de operações atípicas, como aquisições em espécie, compras sucessivas de imóveis em curto período ou utilização de estruturas societárias complexas. Tais práticas são reconhecidas como indicadores clássicos de risco no contexto da lavagem de dinheiro (Mendroni, 2018); e
- **Comunicação obrigatória ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf):** nos termos da Lei n. 9.613/1998, determinados agentes do setor imobiliário estão sujeitos ao dever de comunicar operações suspeitas ou atípicas, independentemente da confirmação da ilicitude. Esse mecanismo constitui instrumento essencial

para a produção de inteligência financeira e para a atuação coordenada do Estado.

A importância da atuação preventiva dos agentes privados é amplamente reconhecida em âmbito institucional. Nesse sentido, destaca-se que essa atuação preventiva de agentes privados é essencial para a detecção precoce de operações suspeitas de lavagem de dinheiro.

Nesse cenário, os profissionais do setor imobiliário assumem papel estratégico como verdadeiros agentes colaboradores do sistema de prevenção, atuando como primeira linha de defesa contra a inserção de capitais ilícitos no mercado formal. Sua atuação diligente contribui não apenas para a conformidade legal das operações, mas também para a integridade e a credibilidade do próprio sistema econômico.

Além disso, a implementação de programas de *compliance* eficazes contribui para a mitigação de riscos jurídicos e reputacionais, fortalecendo a confiança de investidores e

consumidores. Em um ambiente econômico cada vez mais regulado, a adoção de boas práticas de governança corporativa torna-se não apenas recomendável, mas essencial para a sustentabilidade das atividades empresariais.

Importa destacar, por fim, que a efetividade do *compliance* depende de sua aplicação concreta, com a adoção de políticas internas efetivas, o treinamento contínuo de profissionais e a integração com sistemas de controle e fiscalização. Nesse sentido, não basta a existência formal de programas de integridade, sendo indispensável sua implementação real e funcional no cotidiano das operações imobiliárias.

Sob a perspectiva do Direito Penal Econômico, o fortalecimento do *compliance* no setor imobiliário representa um instrumento indispensável para a prevenção da lavagem de dinheiro, permitindo a identificação precoce de riscos e a interrupção de fluxos ilícitos antes de sua consolidação no sistema econômico.

6.2 INTEGRAÇÃO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS

Outro ponto crítico no combate à lavagem de dinheiro no mercado imobiliário refere-se à fragmentação de informações entre órgãos públicos, o que compromete significativamente a capacidade estatal de rastrear ativos e identificar operações suspeitas. A dispersão de dados em diferentes bases — muitas vezes não interoperáveis — cria lacunas informacionais que podem ser exploradas por agentes criminosos para ocultar a origem e a titularidade de bens.

No Brasil, informações relevantes para o controle patrimonial encontram-se distribuídas entre diversas instituições, como cartórios de registro de imóveis, a Receita Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e o Poder Judiciário. Embora cada um desses órgãos desempenhe papel

fundamental na fiscalização e no controle de operações, a ausência de integração efetiva entre seus sistemas limita a eficiência das ações de prevenção e repressão.

A doutrina especializada aponta que a eficácia do combate à lavagem de dinheiro depende diretamente da capacidade de cruzamento de dados e da construção de sistemas integrados de informação. Segundo esse entendimento, a fragmentação de dados e a ausência de comunicação entre órgãos de controle reduzem significativamente a capacidade estatal de identificar operações suspeitas e rastrear fluxos financeiros ilícitos (Mendroni, 2018).

Nesse contexto, a integração entre os seguintes órgãos revela-se essencial:

- **Cartórios de Registro de Imóveis:** responsáveis pela formalização da titularidade dos bens imóveis, constituem fonte primária de informação patrimonial;
- **Receita Federal:** detém dados fiscais e declarações de renda, fundamentais para a análise da compatibilidade econômica das operações;
- **Coaf:** atua na produção de inteligência financeira, a partir de comunicações de operações suspeitas; e
- **Poder Judiciário:** responsável pelo processamento de medidas constritivas, investigações patrimoniais e persecução penal.

A ausência de interoperabilidade entre esses sistemas dificulta a identificação de

inconsistências patrimoniais, como a aquisição de imóveis de alto valor por indivíduos sem capacidade econômica compatível ou a utilização de estruturas societárias para a ocultação de bens.

Além disso, organismos nacionais e internacionais têm enfatizado a necessidade de modernização dos sistemas de controle, com foco na integração de dados e no uso de tecnologia para a análise de informações em larga escala. Nesse sentido, Bottini ressalta que a eficiência das políticas de prevenção à lavagem de dinheiro está diretamente relacionada à capacidade do Estado de acessar e correlacionar informações provenientes de diferentes fontes (Bottini, 2016).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do presente trabalho evidencia que a lavagem de dinheiro, especialmente no contexto do mercado imobiliário, constitui fenômeno complexo, dinâmico e profundamente enraizado nas estruturas da economia contemporânea. Longe de se limitar a práticas isoladas, trata-se de um mecanismo sofisticado de ocultação e integração de capitais ilícitos, cuja eficácia decorre, em grande medida, da utilização de instrumentos jurídicos e econômicos legítimos.

A partir da construção teórica apresentada, verificou-se que o crime de lavagem de dinheiro possui natureza autônoma, com estrutura típica própria e finalidade específica de dissimulação patrimonial, conforme reconhecido pela doutrina e consolidado pela jurisprudência dos tribunais superiores. Tal autonomia reforça o papel central do delito no enfrentamento da criminalidade econômica, sobretudo por viabilizar a manutenção e a expansão de atividades ilícitas, na medida

em que assegura a fruição dos proveitos do crime.

No âmbito do mercado imobiliário, restou demonstrado que determinadas características estruturais — como o elevado valor das transações, a baixa padronização de preços, a possibilidade de negociação direta e a utilização de pessoas jurídicas — tornam o setor particularmente vulnerável à infiltração de capitais ilícitos. Essa vulnerabilidade não decorre de uma ilegalidade intrínseca, mas da capacidade do mercado de absorver grandes volumes financeiros com relativa opacidade, especialmente em cenários de intensa valorização imobiliária, que favorecem a ocultação patrimonial.

A investigação dos mecanismos específicos de lavagem de dinheiro revelou a sofisticação das estratégias empregadas, destacando-se práticas como o subfaturamento e o superfaturamento de imóveis, a utilização de interpostas pessoas (laranjas), a instrumentalização de construtoras e o uso de

holdings patrimoniais. Em todos esses casos, observa-se a exploração de estruturas lícitas com o objetivo de ocultar a origem dos recursos e dificultar sua rastreabilidade, evidenciando a adaptação da criminalidade às dinâmicas do mercado formal.

Particularmente relevante é a constatação de que a criminalidade econômica contemporânea não atua à margem do sistema, mas sim dentro dele, apropriando-se de seus instrumentos e mecanismos. A utilização de empresas, contratos e estruturas societárias demonstra uma transformação qualitativa do fenômeno criminoso, que passa a se integrar à própria dinâmica econômica, tornando-se mais difícil de identificar e reprimir.

O caso de Balneário Camboriú reforça essa conclusão, ao evidenciar como mercados imobiliários altamente valorizados podem funcionar como ambientes propícios à lavagem de dinheiro. A capacidade de absorção de grandes investimentos, aliada à valorização contínua dos ativos, não apenas facilita a ocultação patrimonial, mas também possibilita a multiplicação de recursos ilícitos, agregando um componente de rentabilidade à prática criminosa.

Diante desse cenário, impõe-se uma reflexão crítica sobre os limites e desafios do sistema de controle estatal. A repressão penal, embora necessária, mostra-se insuficiente quando dissociada de mecanismos preventivos eficazes. A complexidade das operações exige uma atuação integrada entre órgãos de fiscalização, instituições financeiras, cartórios, setor privado e organismos internacionais.

Nesse contexto, a identificação do beneficiário final emerge como elemento central no combate à lavagem de dinheiro, especialmente diante da crescente utilização de estruturas societárias complexas e transnacionais. Conforme destacado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2023),

a identificação desse sujeito constitui um dos maiores desafios contemporâneos no enfrentamento do delito.

Como contribuição científica, este trabalho evidencia que o enfrentamento da lavagem de dinheiro no mercado imobiliário exige uma abordagem multidisciplinar, que articule o Direito Penal, o Direito Empresarial, o Direito Tributário e mecanismos de governança e *compliance*. Não se trata apenas de punir condutas, mas de compreender e intervir nos fluxos econômicos que sustentam a criminalidade organizada.

Ademais, propõe-se como diretriz o aprimoramento de políticas públicas voltadas à prevenção, com destaque para:

- o fortalecimento dos mecanismos de controle sobre operações imobiliárias;
- a ampliação das obrigações de identificação de beneficiários finais;
- o incentivo à adoção de programas de *compliance* no setor da construção civil e imobiliário;
- a integração de bases de dados fiscais, patrimoniais e financeiras; e
- o incremento da cooperação internacional no rastreamento de ativos.

Por fim, conclui-se que a efetividade do combate à lavagem de dinheiro depende da capacidade do Estado e da sociedade de acompanhar a evolução das estratégias criminosas, adaptando seus instrumentos de controle sem comprometer a segurança jurídica e a liberdade econômica. O desafio contemporâneo não é apenas reprimir o ilícito, mas tornar o sistema econômico menos permeável à sua infiltração, preservando sua integridade e legitimidade.

Assim, a lavagem de dinheiro no mercado imobiliário revela-se não apenas como um problema jurídico-penal, mas como uma questão estrutural da própria organização econômica, exigindo respostas igualmente estruturais, coordenadas e contínuas.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Lavagem de dinheiro e processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**: relatório. Brasília: Ministério da Justiça, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/arquivos-enccla/livro_enccla_20_anos-site.pdf. Acesso em: 26 maio 2026.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**: legislação penal especial. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de inteligência financeira e diretrizes de prevenção à lavagem de dinheiro**. Brasília: COAF, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSER). **Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos**: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento. Brasília: CNJ, 2023. 345 p. (Justiça Pesquisa, 5).

LEÓN, Lucas Pordeus. Relator de CPI quer investigar atuação do crime em mercados legais. **Agência Brasil**, Brasília, 4 nov. 2025. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-11/relator-de-cpi-quer-investigar-atuacao-do-crime-em-mercados-legais>. Acesso em: 20 mar. 2026

MAINENTI, Mariana. Pesquisa analisa processos de lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos. **Notícias CNJ**, 8 jun. 2023. <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-analisa-procesos-de-lavagem-de-dinheiro-corupcao-e-recuperacao-de-ativos/>. Acesso em: 19 mar. 2026.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de lavagem de dinheiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORO, Sergio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**: parte especial. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

RODRIGUES, Leonardo. Responsabilidade penal e valorização: corretor de imóveis no combate à lavagem de capitais. **Consultor Jurídico**, 25 set. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-25/responsabilidade-penal-e-valorizacao-o-corretor-de-imoveis-no-combate-a-lavagem-de-capitais/>. Acesso em: 26 maio 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no HC 497.486/ES**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=497.486&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=P&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=. Acesso em: 26 maio 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.170.545/RJ**. Rel. Min. Nefi Cordeiro. Brasília: STJ, 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1.170.545&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=AND&ordenacao=TEMA-DTPB,@NUM,CLAS&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=P. Acesso em: 26 maio 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1.875.233/PR**. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Brasília: STJ, 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1.875.233&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=AND&ordenacao=TEMA-DTPB,@NUM,CLAS&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=P. Acesso em: 26 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Penal 470/MG**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11541>. Acesso em: 26 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HC 92.279**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2548939>. Acesso em: 26 maio 2026.

Adriana Maria Gomes de Souza Spengler

Advogada. Vice-presidente nacional da ABRACRIM. Doutoranda em Ciências Criminais na UMINHO, Portugal. Mestre em Ciências Jurídicas pela UNIVALI. Especialista em Direito Penal Empresarial pela UNIVALI. Aperfeiçoamento em Dogmática Penal Alemã na Goettingen Universität, Alemanha. Professora de Direito Penal e Criminologia na UNIVALI e em diversos cursos de Pós-graduação na disciplina Direito Penal Econômico.

Rainier Nespolo

Advogado e Contador, Mestrando em Contabilidade e Gestão Tributária na Harold Gillies University, EUA. Especialista em Direito Tributário, Direito Imobiliário e Direito Contratual.

Submetido em: 22/3/2026

Aceito em: 12/5/2026

CIBERPEDOFILIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PERSPECTIVAS JURÍDICO-PENAIIS DA PORNOGRAFIA INFANTIL SINTÉTICA

CYBERPEDOPHILIA AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE: CRIMINAL LAW PERSPECTIVES ON SYNTHETIC CHILD PORNOGRAPHY

Rodrigo Fuziger
Lis Vitória de Almeida Fernandes

Resumo: O artigo trata da pornografia infantil sintética (*AI-Generated Child Sexual Abuse Material* – CSAM) e dos desafios relacionados ao enfrentamento dessa prática sob a perspectiva jurídico-penal. Tem como objetivo investigar de que forma a violência contra crianças e adolescentes se desloca para um novo paradigma, no qual conteúdos pornográficos são produzidos sinteticamente por meio do uso de inteligência artificial. Adota-se metodologia qualitativa, de abordagem jurídico-dogmática, baseada em análise bibliográfica e documental acerca dos aspectos técnicos do CSAM, de relatórios internacionais e do exame de legislações estrangeiras em contraste com o panorama normativo brasileiro. Conclui-se que os dispositivos legais atualmente existentes são insuficientes para enfrentar o CSAM produzido de forma integralmente sintética, evidenciando a necessidade de tipificação penal autônoma, políticas de corresponsabilização das plataformas digitais e fortalecimento da cooperação internacional.

Palavras-chave: pornografia infantil sintética; dignidade sexual; inteligência artificial; ciberpedofilia.

Abstract: The article addresses synthetic child pornography (*AI-Generated Child Sexual Abuse Material* – CSAM) and the challenges related to combating this practice from a criminal law perspective. Its objective is to investigate how violence against children and adolescents shifts toward a new paradigm in which pornographic content is synthetically produced through the use of artificial intelligence. The study adopts a qualitative methodology with a doctrinal legal approach, based on bibliographic and documentary analysis concerning the technical aspects of CSAM, international reports, and the examination of foreign legislation in contrast with the Brazilian normative framework. It concludes that the current legal provisions are insufficient to address fully synthetic CSAM, highlighting the need for autonomous criminal typification, co-responsibility policies for digital platforms, and the strengthening of international cooperation.

Keywords: synthetic child pornography; sexual dignity; artificial intelligence; cyberpedophilia.

1 INTRODUÇÃO

Vive-se uma era em que algoritmos são capazes de sonhar — e, por vezes, de reproduzir os pesadelos mais sombrios da humanidade. O mesmo instrumento que gera arte, conhecimento e beleza passou a criar, também, representações hiper-realistas de violência sexual, com conteúdo erótico infantojuvenil destinado ao consumo digital. A inteligência artificial generativa, concebida originalmente como ferramenta de aprimoramento criativo, transformou-se em vetor de risco ético e jurídico, capaz de fabricar simulacros de realidade com precisão perturbadora. Ao simular a aparência de crianças em cenas de abuso sexual, inaugura-se um novo e inquietante capítulo da criminalidade contemporânea: a pornografia infantil sintética.

Se, conforme adverte Heidegger (1977), a história da técnica e, por consequência, da ideia de tecnologia se estruturam na tensão entre o desvelar, que revela o ser oculto e amplia o horizonte do humano, e o enquadrar, que o reduz à condição de recurso, a inteligência artificial representa o ápice dessa ambiguidade ontológica. Em sua face criadora, potencializa o poder humano de compreender e transformar o mundo; em sua face dominadora, converte o próprio ser humano em objeto utilitário de sua criação.

O fenômeno da *ciberpedofilia* assistida por inteligência artificial explícita, de modo paradigmático, esse ponto de inflexão em que a técnica ultrapassa o campo simbólico e adentra o domínio ético, dissolvendo as fronteiras entre o imaginário e o real e expondo a vulnerabilidade do humano diante de sua própria objetificação.

A criação de imagens de abuso infantil por algoritmos generativos — o chamado *AI-generated Child Sexual Abuse Material (CSAM)* — não se limita ao que outrora se pensaria como distopia sob forma de ficção digital.

Trata-se de um fenômeno concreto e renitente, que desafia o ordenamento jurídico, pois o dano nasce sem corpo, sem vítima visível e, ainda assim, atinge a essência da dignidade humana, na sensível perspectiva de crianças e adolescentes. A violência, nesse contexto, não se manifesta em gestos ou toques, mas na imagem de conteúdo erótico, potencialmente em panorama de difusão ilimitada. A criança, transformada em avatar sexualizado, perde o estatuto de sujeito e torna-se simulacro, um fragmento algorítmico de uma infância sequestrada pela lógica da coisificação.

O Direito Penal, em sua função manifesta de tutela de bens jurídicos essenciais, encontra-se em um ponto de inflexão. Desde suas origens modernas, ele se estrutura sobre a ideia de lesão concreta e de vítima identificável, como condição de legitimidade da punição. Contudo, o advento das tecnologias generativas impõe uma nova realidade: o crime agora pode ocorrer sem a existência empírica de uma pessoa ofendida, mas ainda assim gerar efeitos corrosivos sobre a sociedade. Como tutelar, então, a dignidade sexual infantojuvenil quando a ofensa é produzida por uma máquina e dirigida a um público global anônimo? Como preservar a integridade da infância quando a violência não deixa rastros físicos, mas infiltra-se nos circuitos da rede, multiplicando-se de forma invisível e autônoma?

A Constituição Federal, em seu art. 227, impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à dignidade, à segurança e ao respeito. No entanto, esse mandamento perde efetividade diante de uma realidade digital que opera em tempo real, sem fronteiras e sem controle humano pleno. A criação e circulação de pornogra-

fia infantil sintética configuram, portanto, uma ameaça não apenas à vítima potencial, mas também à própria cultura jurídica de proteção da infância, como fundamento basilar de nossa ordem social e constitucional.

Diante desse cenário, este estudo tem por objetivo examinar a necessidade de criação de um tipo penal autônomo voltado à repressão da pornografia infantil sintética — o *AI-generated CSAM* — à luz dos princípios constitucionais da legalidade e da proteção integral da criança e do adolescente. Busca-se demonstrar que, embora os arts. 241-C e 241-E do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990, abranjam, de forma parcial, condutas mediadas por inteligência artificial, tais dispositivos revelam-se insuficientes para enfrentar as novas formas de lesividade decorrentes de modelos generativos, especialmente aquelas que não pressupõem a existência de uma vítima real, denominadas, neste artigo, como *sintéticas*. Sustenta-se que o dano produzido pelo *AI-generated CSAM* transcende a esfera individual, configurando lesão a um bem jurídico difuso: a dignidade sexual da infância enquanto valor coletivo, cultural e inalienável.

Com base em metodologia qualitativa e abordagem jurídico-dogmática, o estudo empreende uma análise comparada entre ex-

periências legislativas estrangeiras — com destaque para o Reino Unido, a Austrália e a União Europeia — e o ordenamento jurídico brasileiro, dialogando com relatórios de organismos internacionais, doutrina especializada e dados empíricos recentes sobre o crescimento da exploração sexual infantil online. O diálogo interdisciplinar com a psicologia, a neurociência e a criminologia oferece sustentação empírica ao argumento de que o *AI-generated CSAM* possui ofensividade material concreta, ao contribuir para a normalização da pedofilia, fortalecer redes ilícitas de exploração e corroer as barreiras éticas que sustentam a proteção da infância e juventude.

A relevância desta pesquisa transcende a dimensão técnico-jurídica e a mera análise dogmática do alcance dos tipos penais vigentes no ordenamento brasileiro. Ao discutir o papel do Direito Penal diante da desumanização algorítmica, este trabalho busca reafirmar a centralidade da proteção da infância e juventude em nossa ordem social e em nossa matriz constitucional. O Direito Penal, respeitado seu papel de *ultima ratio*, possui a função de derradeiro anteparo ao desvirtuamento da tecnologia e aos seus efeitos difusos e deletérios.

2 CIBERPEDOFILIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UM DESAFIO EMERGENTE À PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA

Com o advento das novas tecnologias, os crimes cibernéticos proliferam em escala global, assumindo formatos cada vez mais sofisticados e de difícil contenção pelas instâncias tradicionais de controle. Nesse cenário, a *ciberpedofilia*, definida como “o crime de pedofilia praticado pela internet, com crianças e adolescentes como suas principais vítimas” (Cavalcante, 2025), desponta como uma das expressões mais graves da criminalidade digital contemporânea.

Nesse contexto, órgãos nacionais e internacionais têm registrado um crescimento exponencial de denúncias relacionadas a esse fenômeno. No Brasil, os dados da SaferNet revelam um quadro alarmante que evidencia a dimensão da exploração sexual infantil online. Em 2023, o país registrou o maior número de denúncias sobre imagens de abuso de crianças e adolescentes nos últimos dezoito anos, crescimento impulsionado por três fatores principais, entre eles a introdução da

inteligência artificial generativa como instrumento para criação de conteúdos ilícitos (Di Lorenzo; Capozzi, 2024). Essa realidade se agrava quando se constata que mais de 1,25 milhão de brasileiros participam de grupos e canais no *Telegram* voltados à disseminação de pornografia infantil, cenário que expõe a insuficiência de mecanismos de moderação e o uso de plataformas cifradas como facilitadores da impunidade (Souza; Locateli, 2025).

Na conjuntura europeia, o relatório *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, elaborado pela Europol, já destacava a ascensão de conteúdos assistidos, alterados e integralmente gerados por inteligência artificial (*AI-assisted*, *AI-altered* e *AI-generated CSAM*). O documento enfatiza que tais materiais não apenas ampliam a disponibilidade de pornografia infantil na internet, como também dificultam a identificação de vítimas reais, na medida em que misturam elementos verídicos a composições artificiais, comprometendo os mecanismos tradicionais de persecução penal (Europol, 2024).

Paralelamente, dados estatísticos de organismos de monitoramento revelam a dimensão alarmante do problema. A *Internet Watch Foundation (IWF)*, entidade responsável por identificar e remover conteúdos de exploração sexual infantil online, registrou, em 2024, 245 denúncias confirmadas de ma-

terial gerado por IA, um aumento de 380% em relação a 2023, quando havia contabilizado apenas 51 casos. Essas denúncias corresponderam a mais de 7.600 imagens analisadas, muitas delas categorizadas no nível mais grave (Categoria A, que envolve penetração ou violência sexual extrema), o que demonstra não apenas o crescimento numérico, mas também a gravidade do material disseminado (IWF, 2024). Já em 2025, os dados parciais continuaram preocupantes, com a organização registrando mais de mil vídeos ilegais gerados por IA apenas no primeiro semestre (IWF, 2025).

Observa-se, ainda, que organismos multilaterais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) têm advertido para os riscos do uso da inteligência artificial generativa na produção de pornografia infantil. O relatório *Generative AI: Risks and Opportunities for Children* aponta que fotos públicas de crianças disponíveis em redes sociais já estão sendo utilizadas como base para a criação de *deepfakes* altamente realistas. O documento ressalta que, embora o número atual de casos ainda seja relativamente pequeno se comparado à pornografia infantil tradicional, a expectativa é de crescimento exponencial, o que representa uma sobrecarga adicional para os sistemas de identificação de vítimas e repressão estatal (UNICEF, 2023).

2.1 IA GENERATIVA E A RECONFIGURAÇÃO DA CRIMINALIDADE SEXUAL VIRTUAL: MODALIDADES DE CSAM SINTÉTICO

A disseminação da pornografia infantil em ambientes digitais já representava, por si só, um desafio de grandes proporções. Contudo, com a ascensão da inteligência artificial generativa e de técnicas de *deepfake*, inaugura-se uma nova era da criminalidade sexual virtual, superando técnicas criminosas de outrora, por meio de criações de imagens, montagens e pastiches entre rostos e corpos

de diferentes titularidades, por exemplo, com a inserção de rostos de adolescentes em corpos nus de adultos. Na atualidade, ocorre a produção de material sintético hiper-realista, sem qualquer referencial individualizável dos corpos de crianças e adolescentes.

Tais produções utilizam modelos avançados de aprendizado de máquina, como as Redes Generativas Adversariais (GANs), os

modelos de difusão e os *autoencoders* variacionais. No caso das GANs, por exemplo, há uma disputa constante entre um gerador, que produz imagens falsas, e um discriminador, que tenta diferenciá-las de imagens reais, resultando em conteúdos cada vez mais verossímeis (Korshunov; Marcel, 2018). Já os modelos de difusão, mais recentes, são capazes de gerar imagens hiper-realistas a partir de ruído ou mesmo de descrições textuais, o que amplia o acesso a essa tecnologia por qualquer usuário (Amerini *et al.*, 2025). Esse funcionamento técnico, aliado a ferramentas de pós-processamento como correção de cor, ajuste de iluminação e sincronização labial, permite a criação de vídeos e áudios praticamente indistinguíveis da realidade (Ma'arif, 2025).

A aplicação dessas tecnologias ao campo da pornografia infantil é especialmente preocupante, pois pode se manifestar em três modalidades distintas. O material denominado *AI-assisted CSAM* corresponde à manipulação ou ao aprimoramento de imagens reais, como no caso de fotografias de crianças cuja qualidade é aumentada ou cujas feições são alteradas. Já o *AI-altered CSAM* abrange os conteúdos híbridos, em que elementos reais e sintéticos se misturam — por exemplo, quando o rosto de uma criança real é inserido em vídeos pornográficos adultos. Por fim, o *AI-generated CSAM* refere-se à criação de material integralmente sintético, no qual não há uma vítima empírica, mas sim avatares hiper-realistas que simulam crianças em situações de abuso (Steel *et al.*, 2024).

Cada uma dessas categorias apresenta implicações jurídicas próprias. Nos conteúdos assistidos e alterados, existe o risco de revitimização direta de crianças identificáveis, com violação à sua dignidade sexual e ao direito à imagem. Entretanto, mesmo nos casos de produção sintética integral, sem correspondência imediata a uma vítima real,

subsistem sérias preocupações jurídicas e sociais. Um aspecto notável do *AI-generated CSAM* é sua conexão com a Realidade Virtual (RV). A criação de ambientes virtuais imersivos, acessíveis por meio de dispositivos como óculos de realidade virtual, permite ao usuário uma experiência sensorial e cognitiva que simula a realidade de forma convincente.

Pesquisas advertem que esse tipo de material sintético contribui para a normalização da pedofilia em comunidades virtuais, fomenta mercados ilícitos e pode estimular práticas abusivas no mundo real (Pascale, 2023). Além disso, cria-se um problema dogmático: se o Direito Penal clássico exige vítima concreta para a configuração de determinados tipos, como enquadrar juridicamente um avatar sintético que não corresponde a nenhuma criança existente (Ma'arif, 2025)?

Os desafios não se restringem ao campo normativo, mas também alcançam a persecução penal. Ferramentas de detecção ainda são falhas frente ao nível de realismo das produções atuais, especialmente aquelas geradas por modelos de difusão (Amerini, 2025). Isso significa que, no limite, autoridades poderiam enfrentar dificuldades em distinguir material real de sintético, o que afeta tanto a coleta de provas quanto a identificação de vítimas.

Autores como David Wall (2007) e Marie-Helen Maras (2019) já advertiam que crimes digitais emergentes ultrapassariam rapidamente a capacidade repressiva dos modelos penais tradicionais, exigindo novas estratégias jurídico-criminais, pactos internacionais e o fortalecimento de políticas públicas preventivas para o ambiente virtual.

Nesse sentido, diante da escalada desses crimes, a Interpol e a Europol passaram a classificar oficialmente a pornografia infantil com *deepfake* como “ameaça criminal emergente de altíssima prioridade”, recomendando, em seus relatórios de segurança digital

e cibercrime, a tipificação penal específica dessa modalidade e a intensificação de operações transnacionais de inteligência digital (Interpol, 2023; Europol, 2025).

Não obstante, a literatura jurídica e técnica também sugere a necessidade dessa tipificação específica para a pornografia infantil sintética, combinada a mecanismos de responsabilização de plataformas, regulação da produção de modelos de IA e desenvolvimento de sistemas de rastreabilidade, como marcas d'água digitais (Negreiro, 2025; Pascale, 2023).

Não por acaso, Reiner (2010) advertia que a transição da criminalidade tradicional para

a criminalidade digital rompe os antigos parâmetros de territorialidade e jurisdição, obrigando o Direito Penal e as políticas públicas a se adaptarem às novas dinâmicas de ameaça social. Evidencia-se, assim, a urgência da atualização legislativa e da reconfiguração das estruturas de repressão penal para abarcar condutas digitais que, embora virtuais, produzem efeitos simbólicos, psicológicos e sociais concretos para a cultura coletiva de proteção à infância e para os valores fundamentais das sociedades contemporâneas.

3 EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS INTERNACIONAIS E INICIATIVAS JURÍDICAS CONTEMPORÂNEAS PARA CRIMINALIZAR DEEPFAKES

A resposta jurídica internacional à pornografia infantil sintética tem se estruturado em dois planos: no nível multilateral, mediante tratados e convenções que impõem aos Estados obrigações de criminalizar tais condutas; e, no plano doméstico, por meio de legislações específicas que buscam adaptar os tipos penais à realidade das tecnologias digitais emergentes.

A Convenção de Budapeste sobre Cibercrime (2001), em seu art. 9º, obriga os Estados signatários a criminalizarem a produção, a posse e a difusão de pornografia infantil por meios informáticos, criando um fundamento jurídico internacional para o enfrentamento do fenômeno. Além dela, a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), complementada pelo Protocolo Facultativo relativo à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis (2000), impõe aos Estados o dever de tipificar penalmente todas as formas de exploração sexual infantil, inclusive aquelas realizadas por meios digitais (ONU, 2000). Já a Convenção de Lanzarote (2007), firmada no âmbito do Conselho da Europa,

exige a criminalização do uso das tecnologias da informação e comunicação para fins de exploração sexual infantil, alcançando inclusive representações manipuladas ou simuladas que retratem crianças.

No plano doméstico, o Reino Unido e a Austrália figuram como paradigmas. O primeiro, por meio do *Coroners and Justice Act 2009*, em sua Seção 62, criminaliza a posse de imagens pornográficas proibidas que incluam representações fictícias de crianças, independentemente da existência de vítimas reais. Trata-se de marco normativo que traduz a política de tolerância zero, reconhecendo que o dano jurídico não se restringe à lesão concreta, mas também à difusão de conteúdos que naturalizam práticas pedofílicas. Já a Austrália, além de prever no *Criminal Code Act 1995* a repressão ao *child abuse material* em sentido amplo, promulgou o *Criminal Code Amendment (Deepfake Sexual Material) Act 2024*, que criminaliza a criação, alteração e distribuição de material sexualmente explícito produzido digitalmente.

Nesse cenário, constata-se que os fundamentos jurídicos mais recorrentes no plano internacional convergem para três eixos centrais: (i) a salvaguarda da dignidade da pessoa humana e da integridade sexual da criança, princípios estruturantes do ordenamento jurídico interno e internacional; (ii) a observância de compromissos assumidos em tratados multilaterais, a exemplo da Con-

venção de Budapeste, que impõem aos Estados o dever de adotar medidas legislativas eficazes contra a criminalidade cibernética; e (iii) a necessidade de obstar a consolidação de mercados ilícitos voltados à exploração sexual infantojuvenil, bem como de prevenir a naturalização da pedofilia em ambientes digitais.

3.1 PANORAMA LEGISLATIVO SOBRE PORNOGRAFIA INFANTIL SINTÉTICA NO BRASIL

A proteção penal e extrapenal da infância e juventude no Brasil consolidou-se com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/1990, norma-matriz que instituiu a doutrina da proteção integral e assentou um amplo marco de garantias e instrumentos de tutela voltados à pessoa menor de 18 anos. O ECA representou, portanto, um marco constitucionalizado de direitos (art. 227 da CF/1988), que passou a orientar a intervenção do Estado no campo da prevenção e repressão de condutas lesivas à integridade física, psíquica e sexual de crianças e adolescentes.

A disciplina normativa dos crimes relacionados à pornografia infantil no Brasil foi substancialmente ampliada pela Lei n. 11.829/2008, que inseriu no Estatuto da Criança e do Adolescente os arts. 241-C e 241-E.

O art. 241-C prevê como crime a conduta de “Simular a participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica, por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual” (Brasil, 2008). Já o art. 241-E aduz que:

Para efeito dos crimes previstos nesta Lei, a expressão ‘cena de sexo explícito ou pornográfica’ compreende qualquer situação que envolva crian-

ça ou adolescente em atividades sexuais explícitas, reais ou simuladas, ou exibição dos órgãos genitais de uma criança ou adolescente para fins primordialmente sexuais (Brasil, 2008).

Ambos os dispositivos se estruturam a partir de pressupostos dogmatically relevantes: em primeiro lugar, exigem a presença de criança ou adolescente real, expressão cuja definição normativa encontra-se no art. 2º do ECA, que considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquele entre doze e dezoito anos. Em segundo lugar, demandam a existência de um registro visual pré-existente, seja fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação da realidade, a partir do qual se verifique a cena pornográfica através de adulteração, montagem ou modificação.

Nesse sentido, é possível compatibilizar parcialmente o texto vigente do ECA com as novas realidades tecnológicas, desde que se adote uma interpretação teleológica e extensiva. Sob essa ótica, as figuras típicas dos arts. 241-C e 241-E podem abranger as modalidades denominadas *AI-assisted CSAM* e *AI-altered CSAM*. No primeiro caso, há manipulação ou aprimoramento, por sistemas de inteligência artificial, de imagens reais de crianças, preservando-se o vínculo com o corpo da vítima concreta. No segundo, observa-se a mescla de elementos reais

e artificiais, como na inserção do rosto de uma criança em material pornográfico adulto. Nessas hipóteses, subsiste uma lesão efetiva à dignidade sexual individualizada, o que justifica a subsunção típica sem a necessidade de reforma legislativa imediata.

Em consonância, no julgamento do HC n. 76.689/PB, o Supremo Tribunal Federal enfrentou, em 1998, um dos primeiros casos envolvendo o cometimento de ilícitos por meio da internet. A Corte afirmou que o ordenamento jurídico é plenamente aplicável à rede mundial de computadores, porquanto esta representa apenas um novo meio de prática dos delitos já positivados. Na oportunidade, o Ministro Sepúlveda Pertence destacou que “a invenção da pólvora não reclamou redefinição do homicídio para tornar explícito que nela se compreendia a morte dada a outrem mediante arma de fogo” (STF, 1998).

Impõe-se cautela na subsunção de tipos penais do passado a fatos que derivam de novas tecnologias, considerando-se o referencial hermenêutico de vedação da interpretação extensiva *in malam partem*, que não pode servir como disfarce para a analogia incriminadora, em respeito ao princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX, CF).

Nesse contexto, Roxin esclarece que a analogia não pode ser utilizada para aplicar a pena de um tipo legal a uma conduta que não esteja abarcada pela norma abstrata. Assim, dogmaticamente, não é possível que, diante de um suporte fático concreto (*fato concreto*) semelhante, mas não idêntico, ao suporte fático hipotético (*tipo penal*), sejam produzidos os efeitos jurídicos previstos pela norma, especialmente a imposição da pena (Roxin, 2003).

Diante dessa tensão, o legislador brasileiro já iniciou esforços para atualizar o marco normativo. O Projeto de Lei n. 5.694/2023 propõe criminalizar a manipulação ou adulteração de fotos, vídeos ou sons por meio de

sistemas de inteligência artificial quando dirigidos a crianças ou adolescentes, estabelecendo ainda aumento de pena para crimes de pornografia infantil cometidos com tais ferramentas. O Projeto de Lei n. 3.821/2024, por sua vez, propõe alterar o Código Penal para tipificar como crime a produção, manipulação ou divulgação de nudez ou ato sexual falsificado por inteligência artificial ou outros meios tecnológicos, prevendo agravantes específicos quando a vítima for criança ou adolescente ou quando houver disseminação em massa.

Não obstante seja possível enquadrar, ainda que com as devidas reservas, as modalidades *AI-assisted CSAM* e *AI-altered CSAM* nos arts. 241-C e 241-E do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — justamente porque nelas subsiste a referência a uma criança concreta e a manipulação de registro visual pré-existente —, a mesma solução não se aplica ao *AI-generated CSAM*, em que o material é integralmente criado por inteligência artificial, sem qualquer substrato imagético real. Nessa hipótese, inexistente vítima determinada e, portanto, o vínculo empírico que fundamenta a tipicidade dos delitos previstos no ECA.

Embora tais dispositivos aparentem conferir amplitude suficiente para abarcar todas as formas de representação visual, inclusive as simuladas, a interpretação sistemática, histórica e teleológica demonstra que o *AI-generated CSAM* não se subsume ao núcleo de tipicidade desses artigos.

O art. 241-C, ao utilizar a expressão “qualquer forma de representação visual”, foi concebido no contexto tecnológico da Lei n. 11.829/2008, com o advento de técnicas rudimentares de manipulação digital — como *photoshop*, montagens e *morphing* —, e buscava abranger representações adulteradas, mas sempre com base em imagens reais de crianças existentes. Dessa forma, animações, desenhos, *hentais* e imagens

geradas integralmente por algoritmos, sem vínculo com menores reais, permanecem em uma zona de atipicidade formal, justamente por carecerem do elemento material do tipo: a participação — ainda que simulada — de uma criança ou adolescente real.

De modo semelhante, o art. 241-E não amplia esse alcance. Apesar de empregar o termo *simulada*, sua gênese legislativa demonstra que o legislador visava situações encenadas ou dramatizadas por atores humanos adultos com crianças, e não produções autônomas criadas por sistemas artificiais. A simulação a que o dispositivo se refere é fictícia no plano da encenação, mas real no plano da representação humana — isto é, alguém finge estar praticando o ato com uma criança, sem que o ato efetivamente ocorra.

O Instituto dos Magistrados do Nordeste (IMN) afirma que a inexistência de vítima empírica não elimina a potencialidade lesiva simbólica dessas representações, sobretudo por sua capacidade de normalizar a erotização precoce e reproduzir estereótipos de subjugação sexual infantil (IMN, 2025). Tal lacuna legislativa contrasta com ordenamentos estrangeiros, como os do Reino Unido e dos Estados Unidos, que criminalizam a pornografia infantil *aparente* ou *realisticamente simulada*, reconhecendo que a ofensa ultrapassa o plano individual da vítima e alcança o patrimônio moral e cultural da infância.

Trata-se, portanto, de uma modalidade de *cibercriminalidade* que escapa ao núcleo típico das normas vigentes, evidenciando os limites intransponíveis da interpretação extensiva em matéria penal diante do princípio da legalidade estrita.

A constatação dessa lacuna normativa desloca o debate para o campo legislativo, no qual se delineiam duas vias de enfrentamento: (i) *lege ferenda*, mediante adaptação dos tipos já existentes; e (ii) a criação de um crime autônomo, especificamente voltado à

pornografia infantil sintética. A primeira alternativa materializa-se em iniciativas como o PL n. 5.694/2023 e o PL n. 3.821/2024, que buscam alterar dispositivos do ECA e do Código Penal para abarcar a manipulação e a adulteração de imagens e sons por inteligência artificial. Tais iniciativas exemplificam a necessidade de atualização normativa frente a situações urgentes da sociedade, nas quais não é possível preservar integralmente a razoabilidade do texto da norma vigente. Conforme Hesse, nesses casos, deve-se tratar tais situações como provisórias rupturas constitucionais, exigindo um esforço coletivo de legisladores e da comunidade para atualizar a ordem jurídica, garantindo não apenas a clareza das normas, mas também a preservação de sua função limitadora do poder estatal (Hesse, 1998). Entretanto, nos PLs n. 5.694/2023 e PL n. 3.821/2024, ainda persiste a exigência de vítima concreta, o que inviabiliza a subsunção das condutas próprias do *AI-generated CSAM*, cuja natureza é desvinculada de registros reais.

Por essa razão, a solução mais coerente reside na instituição de um tipo penal autônomo para o *AI-generated CSAM*, com descrição típica independente e desvinculada da manipulação de imagens preexistentes de crianças reais. Conforme sustenta Mir Puig (2006), a criação de novas figuras delitivas justifica-se quando determinadas condutas, ainda que socialmente lesivas, não podem ser satisfatoriamente absorvidas pelos tipos já existentes, pois apenas as afetações suficientemente graves do bem jurídico legitimam a intervenção penal. Nesse contexto, a ausência de previsão normativa específica no Brasil revela-se não como mera lacuna política, mas como uma insuficiência de tutela incompatível com o mandamento constitucional de proteção integral à criança e ao adolescente (art. 227 da CF/1988) e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A positivação inequívoca de um novo tipo penal é, portanto, medida capaz de compatibilizar a tutela da dignidade sexual infantojuvenil com o princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX, CF/1988). Somente assim se assegura segurança jurídica e eficácia repressiva diante da pornografia infantil sintética. A omissão legislativa vigente configura um déficit de proteção que afronta a função estatal de assegurar a máxima efetividade

dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Todavia, antes de se sustentar dogmaticamente a criação de um crime autônomo, impõe-se demonstrar a pertinência material e a ofensividade da conduta, a fim de que a incriminação não se converta em mero simbolismo penal, mas em instrumento legítimo de tutela da infância em ambientes digitais.

4 A OFENSIVIDADE INTRÍNSECA E O RISCO DO CONTEÚDO DE ABUSO SEXUAL INFANTIL GERADO POR AI-GENERATED CSAM

O debate sobre a intervenção penal legitima-se pela inequívoca ofensividade material do *AI-generated CSAM*. A literatura interdisciplinar – neurociência, psicologia e criminologia – converge ao demonstrar que o consumo reiterado de material pornográfico, notadamente aquele que veicula violência ou conteúdo extremo, possui a aptidão de induzir efeitos estruturais deletérios tanto no indivíduo quanto na ordem social.

Estudos de neuroimagem revelam alterações mensuráveis em áreas cerebrais cruciais (Love, 2015; Gola, 2025). Observou-se a modificação do sistema de recompensa e do controle inibitório em usuários com consumo problemático de pornografia, quadro comparável à dependência. Essa dessensibilização progressiva atua como um fator de fragilização das barreiras cognitivas e emocionais que ordinariamente inibem a transposição para a conduta sexualmente desviante.

A postulação específica de uma relação causal absoluta e universal entre o consumo de pornografia e a prática de crimes sexuais encontra limitações, em grande parte, devido às restrições éticas inerentes à pesquisa na área, que obstaculizam a realização de estudos mais conclusivos, especialmente aqueles que exigiriam a exposição direta de

crianças. No entanto, o conhecimento empírico confirma o caráter de risco criminógeno relevante em subgrupos vulneráveis. Para indivíduos com interesse pedofílico declarado, baixa inibição comportamental ou inseridos em comunidades pró-abuso, o consumo de CSAM – inclusive em sua forma sintética – funciona como um catalisador para a escalada rumo ao contato com vítimas reais, atuando como um fator de risco que potencializa fantasias e atitudes favoráveis à prática do abuso (Mellor, 2019; Loutzenhiser, 2024; Lievesley, 2025).

Ademais, pesquisas robustecem a tese de que a exposição contínua à pornografia violenta se correlaciona com a aceitação acentuada de condutas agressivas no âmbito sexual (Brem *et al.*, 2018; Rostad *et al.*, 2019). Tais achados sustentam a compreensão de que o *AI-generated CSAM* não é materialmente neutro, mas opera como vetor de dessacralização de tabus sociais fundamentais. Ao fornecer um acervo inesgotável de conteúdo hiper-realista, ele contribui para a naturalização de fantasias abusivas e para a corrosão das barreiras normativas erigidas para a tutela integral da infância.

Esse risco é exponencialmente agravado pelo papel das comunidades digitais que gravitam em torno da exploração sexual infantil.

Estudos qualitativos em fóruns da *dark web* indicam que esses espaços transcendem a mera distribuição ilícita; eles funcionam como ambientes de legitimação e reforço social, onde se compartilham técnicas de neutralização moral e se incita a escalada comportamental (Kühn *et al.*, 2014; Kloess *et al.*, 2021; Huikuri *et al.*, 2023). A produção em larga escala e com facilidade do *AI-generated CSAM* dota essas redes de um fluxo constante de material verossímil, o que intensifica o risco de radicalização e de incentivo direto à conduta criminosa.

Não obstante, o *AI-generated CSAM* remove as limitações éticas e logísticas do abuso real. O fato de ser ilimitado e instantaneamente personalizável, podendo gerar milhares de imagens verossímeis com características específicas, intensifica a dessensi-

bilização e a normalização em um grau que o CSAM tradicional, limitado à disponibilidade de vítimas reais, não alcança.

Em suma, a ofensividade do conteúdo sintético se manifesta em uma tríade interconexa de lesividade social: a erosão cognitiva e emocional que desarticula as barreiras de inibição do delito sexual; a legitimação e normalização da pedofilia em ecossistemas digitais; e o fortalecimento estrutural do mercado ilícito de exploração sexual, que, mesmo com material artificial, mantém e alimenta seu ecossistema. Esses elementos demonstram que a ameaça não é meramente especulativa, mas sim um risco empiricamente documentado à integridade da coletividade infantojuvenil e à própria higidez da ordem social.

5 O BEM JURÍDICO TUTELADO E A FUNDAMENTAÇÃO DOGMÁTICA DA CRIMINALIZAÇÃO AUTÔNOMA: A DIGNIDADE SEXUAL COMO DIREITO DIFUSO

Superada a mera análise empírica da ofensividade, impõe-se, em seguida, a delimitação dogmática do bem jurídico a ser tutelado. No caso do *AI-generated CSAM*, o objeto de proteção ultrapassa a dignidade sexual de uma criança concreta, como ocorre nos tipos previstos nos arts. 241-C e 241-E do ECA.

Em ambos os dispositivos, o núcleo do tipo penal depende da existência de uma vítima identificável. O bem jurídico tutelado, portanto, é a dignidade sexual individualizada, voltada à pessoa retratada ou exposta à cena.

No fenômeno do *AI-generated CSAM*, todavia, essa estrutura mostra-se insuficiente. A inteligência artificial gera representações hiper-realistas de crianças inexistentes, baseadas em padrões aprendidos por sistemas como as *Generative Adversarial Networks* (GANs) e modelos de difusão, que processam

grandes bancos de dados de crianças indeterminadas — compostos por imagens públicas, registros de redes sociais e até fotografias manipuladas —, aprendendo padrões morfológicos típicos da infância (proporções corporais, traços faciais, expressões) e recombina-os para gerar imagens inéditas em contextos sexualizados. Não há, portanto, uma vítima individual identificável.

A sociedade está diante de uma lesão à dignidade sexual infantojuvenil em sua dimensão difusa, entendida como direito transindividual, indivisível e de titularidade indeterminada, nos termos do art. 227 da Constituição Federal. Diferentemente dos bens jurídicos coletivos — que se dirigem a um grupo determinado —, o bem jurídico difuso se refere a todos os sujeitos em potencial, cujos interesses são comuns e inseparáveis. A lesão a um *não existente* (a criança artificial) constitui, paradoxalmente, lesão a

todos os potenciais titulares reais, na medida em que corrói o ambiente simbólico de proteção da infância.

À luz da teoria da ofensividade, não basta demonstrar dano físico ou psíquico a uma pessoa — importa também a deterioração do ambiente normativo e cultural que sustenta a infância. Assim como no Direito Ambiental, em que basta a poluição de um rio para haver delito, ainda que nenhuma pessoa adoça concretamente, o *AI-generated CSAM* viola o ecossistema moral e jurídico da infância. O objeto de tutela, portanto, é o ambiente cultural e jurídico protetivo, e não apenas uma corporeidade individual.

Segundo Prado (2003), os bens jurídicos supraindividuais “estão além do indivíduo e são da sociedade como um todo, pois afetam um número indeterminado de pessoas ou toda a coletividade, possuindo raio de proteção que transcende a esfera do indivíduo”. Trata-se, portanto, de uma tutela que visa resguardar o corpo social contra a corrosão simbólica e cultural de seus valores fundantes. Silva reforça que, na sociedade mundial do risco, o Direito Penal deve enfrentar novas formas de lesividade que se manifestam não como danos isolados, mas como riscos sistêmicos capazes de atingir uma coletividade inteira (Silva, 2010).

O dano, ademais, não é meramente simbólico ou potencial, mas materialmente verificável na dinâmica tecnológica e no mercado ilícito. As imagens sintéticas: (i) aumentam a demanda por conteúdo de abuso infantil, ao normalizar fantasias sexuais envolvendo crianças — funcionando como porta de entrada para material real; (ii) desviam recursos financeiros para redes de exploração infantil real, pois utilizam infraestruturas idênticas de criação, armazenamento e distribuição; e (iii) dificultam a persecução penal, ao inundarem os sistemas de detecção com conteú-

do artificial que mascara e dilui o material real.

Esses fatores demonstram que o *AI-generated CSAM* não é um perigo abstrato, mera antecipação da tutela penal frente a um dano incerto e futuro, mas uma lesão concreta e estrutural à dignidade coletiva da infância e ao funcionamento dos próprios mecanismos de proteção penal e investigativa. O dano está presente, materializado na deterioração do *status quo* protetivo e na funcionalidade do mercado ilícito.

É justamente nesse ponto que se evidencia a insuficiência de outros ramos jurídicos. O Direito Penal, como *ultima ratio*, só se legitima quando instrumentos cíveis ou administrativos se mostram incapazes de conter o fenômeno. No caso em análise, essa exigência é plenamente atendida: a produção algorítmica em escala global e a circulação de tais conteúdos em redes abertas e na *dark web* revelam a limitação das respostas civis e regulatórias, que não dispõem de mecanismos aptos a desmantelar organizações criminosas transnacionais, tampouco de penetrar em comunidades virtuais cifradas que fomentam a exploração sexual.

A essência do dano causado pelo *AI-generated CSAM*, ademais, não se reduz a interesses individuais reparáveis, mas ataca a própria essência da dignidade da infância. Ao recriar digitalmente a criança em um contexto de coisificação e abuso, o conteúdo sintético promove um uso da imagem infantil como mero objeto de consumo sexual, o que é a antítese do valor intrínseco da pessoa humana garantido pela Constituição. O Direito Penal, em tal contexto, passa a ser instrumento legítimo — respeitando-se sua subsidiariedade e fragmentariedade — para oferecer uma resposta estatal que reafirma a indisponibilidade da dignidade sexual infantojuvenil como bem jurídico difuso. Essa resposta não cumpre apenas uma função retributiva, mas, sobretudo, uma função pre-

ventiva, ao sinalizar de modo inequívoco a intolerância da ordem jurídica diante da objetificação da criança.

Diante dessa lacuna normativa, propõe-se a inclusão de dispositivo no Estatuto da Criança e do Adolescente que tipifique a produção de representações sintéticas de conteúdo pornográfico envolvendo crianças ou adolescentes. A título exemplificativo, tal dispositivo poderia adotar a redação a seguir, sob forma de *lege ferenda*:

ECA, Art. 241-F - Produzir, criar, gerar, manipular ou de qualquer forma desenvolver, por meio de sistemas de inteligência artificial ou de tecnologia análoga, imagem, vídeo ou qualquer outra representação visual de criança ou adolescente em cena de sexo explícito, ato libidinoso ou de conotação pornográfica, ainda que o conteúdo retrate pessoa inexistente ou ficcional.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

Parágrafo único - Nas mesmas penas incorre quem adquire, possui, armazena, disponibiliza, transmite ou divulga, por qualquer meio, o material referido no caput (Brasil, 1990).

No que tange à cominação da pena prevista no proposto art. 241-F, elegeu-se como parâmetro a moldura sancionatória delineada no art. 241-C do Estatuto da Criança e do Adolescente, que comina reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa. Tal opção não se apresenta como fruto de mera aproximação casuística, mas decorre de uma construção fundada nos postulados da proporcionalidade e da coerência sistêmica, com vistas à preservação da unidade axiológica do microsistema penal de tutela da dignidade sexual infantojuvenil.

O art. 241-C incrimina a simulação da participação de criança ou adolescente em cena de conteúdo pornográfico mediante a manipulação de suporte imagético preexistente, hipótese em que subsiste, ainda que de modo indireto, a vinculação a uma vítima

empiricamente identificável. Diversamente, o tipo ora proposto no art. 241-F dirige-se a condutas destituídas de substrato fático-real – como se verifica no *AI-generated CSAM* –, mas que ostentam equivalente densidade lesiva, na medida em que operam como vetores de normalização da exploração sexual infantojuvenil, dinamizam circuitos ilícitos de circulação de conteúdo e comprometem o ambiente simbólico-normativo de proteção da infância.

A simetria da resposta penal justifica-se, assim, pela convergência axiológica dos bens jurídicos tutelados e pela intensidade da lesão produzida, ainda que por vias ontologicamente distintas. A ausência de vítima individualizável não implica mitigação da gravidade da conduta, mas tão somente o deslocamento da ofensividade para a dimensão difusa da dignidade sexual da infância, compreendida como valor transindividual. A esse quadro soma-se o elevado potencial de replicabilidade, a facilidade técnica de produção e a capilaridade de difusão do material sintético, elementos que, conjugados, evidenciam a necessidade de uma resposta penal proporcional e funcionalmente adequada.

Outrossim, a adoção de idêntica moldura sancionatória obsta a emergência de assimetrias valorativas no sistema punitivo, prevenindo a atribuição de tratamento mais leniente a condutas que, embora tecnologicamente mais sofisticadas e expansivas, poderiam ser equivocadamente percebidas como menos gravosas. Nessa perspectiva, a solução legislativa ora proposta realiza um ponto de equilíbrio entre a vedação à proteção insuficiente e a proibição de excesso, ao mesmo tempo em que reafirma a unidade, a racionalidade e a integridade do sistema penal.

Tal opção encontra respaldo na evolução contemporânea da dogmática penal, particularmente no reconhecimento de que novas

formas de lesividade, próprias da sociedade tecnológica, demandam respostas normativas capazes de preservar a eficácia dos bens jurídicos em contextos de transformação estrutural.

Como já observava Silva Sánchez (1998), ainda em um contexto de advento da internet para uso doméstico, o Direito Penal contemporâneo surge em resposta a uma nova criminalidade “muito mais lesiva e complexa”, típica da sociedade globalizada e tecnológica. Nesse contexto, a expansão da tutela penal sobre bens jurídicos difusos não representa simples inflacionamento normativo, mas uma resposta funcional à mutação da lesividade. Mesmo sob a ótica crítica e garantista de Roxin, o Direito Penal deve intervir não apenas diante da lesão concreta a bens individuais, mas também quando a conduta afeta a proteção da vigência da norma penal (*Geltung der Norm*), produzindo um sentimen-

to coletivo de insegurança ou ameaça capaz de abalar a confiança na ordem jurídica e corroer valores essenciais à convivência social (Roxin, 2018). Nesse sentido, a difusão do *AI-generated CSAM* gera um impacto simbólico e normativo que transcende a mera ofensa moral, pois atinge a própria credibilidade da norma protetiva do art. 227 da CF.

Assim, o *AI-generated CSAM* não representa mera ficção ou fantasia, mas uma ofensa concreta à base normativa que sustenta a proteção da infância. O Direito Penal, portanto, emerge como o instrumento capaz de restaurar a barreira de sacralidade em torno da infância, demonstrando que a criminalização autônoma da pornografia sintética é um imperativo de coerência dogmática, um desdobramento garantista do princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CF) e uma resposta funcionalmente necessária à evolução da lesividade em panorama digital.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA GLOBAL NO ENFRENTAMENTO DA PORNOGRAFIA INFANTIL SINTÉTICA

A resposta à pornografia infantil sintética mediada por inteligência artificial não se limita à intervenção penal tradicional. Trata-se de fenômeno estrutural, transnacional e tecnologicamente complexo, que exige a articulação de políticas públicas integradas, instrumentos regulatórios eficazes e a corresponsabilização de agentes privados, especialmente das plataformas digitais que atuam como intermediárias na produção, hospedagem e disseminação desses conteúdos.

A responsabilização das plataformas digitais constitui eixo central de uma estratégia regulatória eficiente voltada ao enfrentamento das modalidades *AI-assisted*, *AI-altered* e *AI-generated CSAM*. O avanço de tecnologias baseadas em *machine learning* e redes neurais profundas conferiu às empresas desen-

volvedoras e operadoras desses sistemas posição relevante na cadeia de risco, o que impõe a adoção de medidas preventivas proporcionais ao potencial lesivo das ferramentas disponibilizadas. Nesse contexto, consolida-se a exigência de um dever de diligência qualificado, voltado à mitigação de riscos e à contenção da circulação de conteúdos ilícitos.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro ainda não contemple tipificação específica para o conteúdo integralmente sintético, a jurisprudência constitucional tem avançado na definição de parâmetros de responsabilização. No julgamento dos Recursos Extraordinários 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de responsabilização civil das plataformas digitais, inde-

pendentemente de ordem judicial prévia, em casos de conteúdos manifestamente ilícitos de elevada gravidade, como a pornografia infantil, desde que comprovado o conhecimento inequívoco da ilicitude. A decisão consolidou critérios relevantes, como o dever de cuidado, a necessidade de atuação tempestiva após notificação, a transparência nos procedimentos de moderação e a disponibilização de canais eficazes de denúncia.

Essa orientação é plenamente aplicável ao contexto do CSAM sintético. A inércia das plataformas diante da circulação de conteúdos que violam a dignidade sexual infantojuvenil configura descumprimento de deveres jurídicos de cuidado e cooperação, sobretudo em razão do controle técnico exercido sobre algoritmos, modelos generativos e fluxos informacionais. Trata-se de dever que se ancora nos princípios da solidariedade social e da função social da atividade econômica, previstos nos arts. 3º, I, e 170 da Constituição Federal.

A atuação das plataformas, contudo, não deve se limitar à remoção reativa de conteúdos, sendo imprescindível a adoção de mecanismos estruturais de prevenção, detecção e rastreabilidade. Entre as medidas recomendadas, destacam-se o uso de *hashing* para identificação de conteúdos previamente sinalizados, técnicas de *watermarking digital* para rastreamento de origem, auditorias de sistemas algorítmicos e políticas internas de governança voltadas à mitigação de riscos em modelos generativos. Tais instrumentos

são essenciais diante da elevada capacidade de replicação, adaptação e difusão do conteúdo sintético.

Além disso, a efetividade das medidas depende da existência de canais de denúncia acessíveis, com fluxos procedimentais claros, prazos razoáveis de resposta, preservação de evidências e comunicação transparente com os usuários. A experiência jurisprudencial recente evidencia que a moderação de conteúdo deve estar associada a práticas de transparência e *accountability*, de modo a permitir o controle institucional e social das decisões adotadas.

Por fim, a natureza global da circulação de CSAM sintético impõe a necessidade de fortalecimento da cooperação internacional. A atuação coordenada entre autoridades, o compartilhamento de informações em conformidade com instrumentos multilaterais e a harmonização de parâmetros regulatórios são medidas indispensáveis para enfrentar a atuação de redes criminosas que se valem de assimetrias normativas entre diferentes jurisdições.

Nesse cenário, a harmonização legislativa e regulatória desempenha papel estratégico, ao alinhar deveres de diligência, critérios de responsabilização e mecanismos de cooperação. Tal medida contribui para evitar lacunas normativas exploráveis e fortalece a capacidade institucional de resposta diante da complexidade da criminalidade digital contemporânea.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que o avanço da inteligência artificial e sua capacidade de gerar, manipular e difundir conteúdos de teor sexual envolvendo crianças e adolescentes desafiam os próprios fundamentos do Direito Penal contemporâneo. A

análise das três modalidades – *AI-assisted*, *AI-altered* e *AI-generated CSAM* – revelou que, embora apresentem diferentes níveis de intervenção tecnológica, todas convergem para a mesma consequência simbólica e

social: a degradação da infância enquanto valor jurídico e moral.

Nas duas primeiras modalidades, em que há manipulação ou recombinação de imagens reais – *AI-assisted* e *AI-altered* –, a ofensividade decorre da existência de uma vítima concreta, cuja dignidade sexual é violada pela difusão de registros que perpetuam sua exposição e objetificação. Nesse contexto, ainda que a legislação vigente – especialmente os arts. 241-C e 241-E do Estatuto da Criança e do Adolescente – seja parcialmente aplicável, observa-se a necessidade de atualização interpretativa e normativa, a fim de abarcar as novas formas de manipulação digital e reconstrução fotorrealista viabilizadas por redes neurais profundas.

Já no caso do *AI-generated CSAM*, a situação se revela mais complexa: a inexistência de uma vítima real impossibilita a subsunção típica às figuras penais atuais, construídas sobre a exigência de um sujeito passivo determinado. O dano, entretanto, não é menos concreto. Trata-se de uma lesão difusa, que atinge a dignidade sexual da infância em sua dimensão coletiva, promovendo a normalização cultural da pedofilia e a erosão das barreiras éticas que estruturam a proteção integral da criança. Sob essa perspectiva, a incriminação autônoma justifica-se como resposta necessária à preservação de um bem jurídico transindividual e indivisível, de titularidade indeterminada – a dignidade sexual infantojuvenil.

A adoção de uma *lege ferenda* que contemple tanto a adaptação dos tipos já existentes quanto a criação de um crime autônomo revela-se imprescindível. A primeira medida – por meio da atualização dos arts. 241-C e 241-E do ECA – deve assegurar a proteção penal das vítimas reais nas hipóteses de ma-

nipulação (*AI-assisted* e *AI-altered*), reforçando o alcance das condutas já tipificadas. A segunda – a criação de tipo penal próprio para o *AI-generated CSAM* – deve ter como núcleo de proteção o bem jurídico difuso da dignidade sexual da infância, de modo a preencher o vazio normativo atual e garantir observância ao princípio da legalidade e à taxatividade penal.

Contudo, o enfrentamento do *CSAM* sintético não se exaure na esfera penal. Trata-se de um fenômeno estrutural, global e tecnologicamente descentralizado, cuja mitigação demanda políticas públicas integradas, instrumentos regulatórios eficazes e a responsabilização dos provedores de serviço e plataformas digitais. Estas, na qualidade de intermediárias tecnológicas, devem implementar mecanismos de prevenção e de governança algorítmica – como *hashing*, *watermarking digital* e auditoria algorítmica –, de modo a garantir maior rastreabilidade e transparência no fluxo informacional.

O Supremo Tribunal Federal, nos RE 1.037.396¹ (Tema 987) e RE 1.057.258² (Tema 533), já consolidou entendimento segundo o qual as plataformas digitais podem responder civilmente pela omissão na remoção de conteúdos gravemente ilícitos, posição que se mostra plenamente aplicável ao material sintético de natureza pedófila, à luz dos deveres de cuidado e cooperação previstos no art. 3º, I, e 170 da Constituição Federal. A esse esforço interno deve somar-se a cooperação internacional – notadamente com órgãos como a Europol e o NCMEC –, bem como o fortalecimento de protocolos de denúncia e de mecanismos de *notice and takedown*, elementos indispensáveis à construção de uma política criminal de alcance global e eficácia transversal.

1 RE 1.037.396 / Tema 987 (STF) – Portal de Jurisprudência do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5160549&numeroProcesso=1037396&numeroTema=987>. Acesso em: 22 maio 2026.

2 RE 1.057.258 / Tema 533 (STF) – Portal de Jurisprudência do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5217273&numeroProcesso=1057258&numeroTema=533>. Acesso em: 22 maio 2026.

A tutela da dignidade sexual da infância, enquanto direito difuso e valor civilizatório, impõe-se não apenas como dever jurídico do Estado, mas também demanda a atuação coordenada de toda a sociedade. O Direito Penal, nessa perspectiva, deve atuar como *ultima ratio*, em harmonia com medidas de prevenção, educação digital e regulação tecnológica, compondo uma estratégia de enfrentamento que transcenda a repressão e promova a restauração do ambiente simbólico de proteção da infância.

Por fim, a criminalização das tecnologias de inteligência artificial no contexto do

CSAM sintético representa mais do que a mera adequação normativa a uma realidade tecnológica emergente: constitui um ato de reafirmação dos limites éticos da técnica e da inviolabilidade da infância enquanto fundamento da ordem jurídica e expressão máxima da dignidade humana. Trata-se, em última análise, de uma resposta civilizatória à desumanização algorítmica, reafirmando que a infância é, e deve permanecer, inviolável – não apenas por força da lei, mas como compromisso moral e jurídico de toda sociedade que se pretenda verdadeiramente humana.

REFERÊNCIAS

AMERINI, I. et al. Deepfake media forensics: status and future challenges. **PubMed Central**, 11 (3), 73, Feb. 28, 2025. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11943306/>. Acesso em: 22 maio 2026.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Criminal Code Act 1995**. Canberra: Australian Government, 1995. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A04868>. Acesso em: 22 maio 2026.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Criminal Code Amendment Deepfake Sexual Material Act 2024**. Canberra: Australian Government, 2024.

BREM, M. J. et al. Problematic pornography use and physical and sexual coercion. **Journal of Sexual Medicine**, v. 15, n. 6, p. 858-870, 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6942232/>. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2026.

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. Acesso em: 22 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.829, de 25 de novembro de 2008**. Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de

1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11829.htm. Acesso em: 22 maio 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 3.821/2024**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para tipificar o crime de manipulação digital de imagens por inteligência artificial, e agravar a pena em casos de crimes contra mulheres e candidaturas em período eleitoral, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2461213>. Acesso em: 22 maio 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 5.694/2023**. Criminaliza a manipulação ou adulteração de fotos, vídeos ou sons, utilizando-se de sistemas de inteligência artificial, com o intuito de causar constrangimento, humilhação, assédio, ameaça ou qualquer outro tipo de violência contra crianças ou adolescentes, além disso, aumenta a pena para crimes relacionados à pornografia infantil na hipótese de uso de inteligência artificial, se a cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou

adolescente for manipulada ou adulterada por meio de sistema de inteligência artificial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2406508>. Acesso em: 22 maio 2026.

CAVALCANTE, Laylana Almeida de Carvalho. Cyberpedophilia: sex crimes against children and adolescents committed over the internet. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 1, p. e139911816, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i1.1816. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/1816>. Acesso em: 22 maio 2026.

COUNCIL OF EUROPE. **Convention on Cyber-crime**. Budapest, 23 nov. 2001. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>. Acesso em: 22 maio 2026.

COUNCIL OF EUROPE. **Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (Lanzarote Convention)**. Lanzarote, 25 out. 2007. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201>. Acesso em: 22 maio 2026.

DI LORENZO, Alessandro; CAPOZZI, Bruno. IA está por trás de aumento de abuso sexual infantil online, diz SaferNet. **Olhar Digital**, São Paulo, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2024/02/06/internet-e-redes-sociais/ia-esta-por-tras-de-aumento-de-abuso-sexual-infantil-online-diz-safernet/>. Acesso em: 22 maio 2026.

EUROPOL. 25 arrested in global hit against AI-generated child sexual abuse material. Haia: **Europol**, 28 fev. 2025. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/25-arrested-in-global-hit-against-ai-generated-child-sexual-abuse-material>. Acesso em: 22 maio 2026.

EUROPOL. **Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2024**. Haia: Europol, 2024. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Internet%20Organised%20Crime%20Threat%20Assessment%20IOCTA%202024.pdf>. Acesso em: 22 maio 2026.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Child Sexual Abuse Material Created by Generative AI and Similar Online Tools is Illegal. **Public Service Announcement**, 29 mar. 2024. Disponível em: <https://www.ic3.gov/PSA/2024/PSA240329>. Acesso em: 22 maio 2026.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Generative AI: Risks and Opportuni-**

ties for Children. Florença: UNICEF Innocenti, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/innocenti/innocenti/generative-ai-risks-and-opportunities-children>. Acesso em: 22 maio 2026.

GOLA, M. et al. Can Pornography be Addictive? An fMRI Study of Men with Problematic Pornography Use. **Neuropsychopharmacology**, 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/npp201778>. Acesso em: 22 maio 2026.

HEIDEGGER, Martin. The Question Concerning Technology. In: KRELL, David Farrell (ed.). **Martin Heidegger: Basic Writings**. New York: Harper & Row, 1977. p. 287-317.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HUIKURI, S. et al. Users of Online Child Sexual Abuse Material: Profiles and pathways. **Journal of Sexual Aggression**, 2023. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11896-023-09611-4>. Acesso em: 22 maio 2026.

INSTITUTO DOS MAGISTRADOS DO NORDESTE. **Simulações de pornografia infantil e a lei brasileira**: artigos de doutrina do IMN. Disponível em: <https://www.imn.org.br/artigos/ver/1>. Acesso em: 22 maio 2026.

INTERNET WATCH FOUNDATION. **AI-generated child sexual abuse material**: data and insights 2025. Cambridge: IWF, 2025. Disponível em: <https://www.iwf.org.uk/news/ai-child-sexual-abuse-material/>. Acesso em: 22 maio 2026.

INTERNET WATCH FOUNDATION. **Annual Data & Insights Report 2024**. Cambridge: IWF, 2024. Disponível em: <https://www.iwf.org.uk/annual-data-insights-report-2024/>. Acesso em: 22 maio 2026.

INTERPOL. **Interpol annual report 2023**. Lyon: Interpol, 2023. Disponível em: <https://www.interpol.int/content/download/22267/file/INTERPOL%20Annual%20Report%202023%20EN.pdf>. Acesso em: 22 maio 2026.

KLOESS, J. A. et al. Trust and Relationship Development Among Users in Dark Web Forums: implications for child sexual exploitation. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 4, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10242669/>. Acesso em: 22 maio 2026.

KORSHUNOV, Pavel; MARCEL, Sebastien. DeepFakes: A New Threat to Face Recog-

nition? Assessment and Detection. **arXiv**, 2018. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1812.08685>. Acesso em: 22 maio 2026.

KÜHN, S. et al. Brain Structure and Functional Connectivity Associated With Pornography Consumption. **JAMA Psychiatry**, v. 71, n. 7, p. 827-834, 2014. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jamapsychiatry/fullarticle/1874574>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIEVESLEY, R. et al. Fantasy Sexual Material Use by People with Attractions to Children: prevalence and associations. **Frontiers in Psychology**, v. 14, p. 1-14, 2023. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10506952/>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOUTZENHISER, L. et al. The association between pornography use and sexual offending in studies of convicted offenders: systematic review. **Sexual Abuse**, 2024.

LOUTZENHISER, Linden; ARRIGHI, Federica; ROSENFELD, Barry. The association between pornography use and sexual offending in individuals with a history of sex offenses: a meta-analysis. **Aggression and Violent Behavior**, v. 78, September–October 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359178924000703>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOVE, T. et al. Neuroscience of Internet Pornography Addiction: a review. **Current Addiction Reports**, v. 2, p. 292-298, 2015. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4600144/>. Acesso em: 22 maio 2026.

MA'ARIF, A. et al. Social, legal, and ethical implications of AI-Generated deepfake pornography. **Social Sciences & Humanities Open**, v. 12, 2025, 101882. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590291125006102>. Acesso em: 22 maio 2026.

MARAS, Marie-Helen. Determining authenticity of video evidence in the age of artificial intelligence and in the wake of deepfake videos. **The International Journal of Evidence & Proof**, v. 23, n. 3, p. 255-262, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1365712718807226>. Acesso em: 22 maio 2026.

MELLOR, E. et al. The use of pornography and the relationship between pornography exposure and sexual aggression: A systematic review. **Aggression and Violent Behavior**, v. 44, p. 1-13, 2019. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359178918302404>. Acesso em: 22 maio 2026.

[sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359178918302404](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359178918302404). Acesso em: 22 maio 2026.

MIR PUIG, Santiago. **Derecho penal**: parte general. 8. ed. Barcelona: Reppertor, 2006. p. 160.

NEGREIRO, Mar; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. **Children and Deepfakes. Briefing PE 775.855**. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775855/EPRS_BRI\(2025\)775855_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775855/EPRS_BRI(2025)775855_EN.pdf). Acesso em: 22 maio 2026.

PASCALE, E. Deepfake Pornography and the Path to Legal Regulation. **Syracuse Law Review**, 2023. Disponível em: <https://lawreview.syr.edu/wp-content/uploads/2023/03/Pascale-335-366.pdf>. Acesso em: 22 maio 2026.

PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e constituição**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 17.

REINER, Robert. **The politics of the police**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ROSTAD, W. L. et al. The Association Between Exposure to Violent Pornography and Youth Dating Violence. **Child Abuse & Neglect**, v. 98, p. 104150, 2019. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6751001/>. Acesso em: 22 maio 2026.

ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal**. Organização e tradução por André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. 2. ed. [S.l.: s.n.], 2018.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal parte general**: tomo i: fundamentos. la estructura de la teoria del delito. 2. ed. Madrid: Thomson Civitas, 2003. p. 156-157.

SILVA, Luciana Carneiro da. Perspectivas político-criminais sob o paradigma da sociedade mundial do risco. **Revista Liberdades do Instituto de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 5, p. 85-115, 2010.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. El derecho penal ante la globalizacion y la Integración supranacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 6, n. 24, p. 64-78, out./dez. 1998. p. 68-69.

SOUZA, Beto; LOCATELI, Victor. Um milhão de brasileiros participam de grupos com pornografia infantil, diz relatório. **CNN Brasil**, São Paulo, 4 out. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/um-milhao-de-brasileiros-participam-de-grupos-com-pornografia-infantil-diz-relatorio>

[pos-com-pornografia-infantil-diz-relatorio/](#). Acesso em: 22 maio 2026.

STEEL, C. M. S. et al. Artificial intelligence and CSEM - A research agenda. **Child Protection and Practice**, v. 2, August 2024, 100043. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2950193824000433>. Acesso em: 22 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 76.689/PB**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, j. 24 nov. 1998. Brasília: STF, 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=Habeas%20Corpus%20n.%2076.689%20FPB&sort=score&sortBy=desc>. Acesso em: 22 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 1.037.396**. Tema 987. Brasília: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5160549&numeroProcesso=1037396&numeroTema=987>. Acesso em: 22 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 1.057.258**. Tema 533. Brasília: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5217273&numeroProcesso=1057258&numeroTema=533>. Acesso em: 22 maio 2026.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 3. ed. Editora Juspodivm. p. 39.

THE GUARDIAN. AI-generated images of child sexual abuse used by predators, watchdog warns. **The Guardian**, Londres, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2026/mar/24/ai-generated-child-sexual-abuse-videos-images-online-surged-2025-internet-watch-foundation>. Acesso em: 22 maio 2026.

THOMPSON, Jason. American Faces Minimum 1 Year in Prison for Bringing Manga to Canada On His Laptop. **Kotaku.com**, 24 jun. 2011. Arquivado em: 26 jun. 2011.

UNITED KINGDOM. **Coroners and Justice Act 2009**. London: UK Parliament, 2009. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/25/contents>. Acesso em: 22 maio 2026.

UNITED NATIONS. **Convention on the Rights of the Child**. New York, 20 nov. 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>. Acesso em: 22 maio 2026.

UNITED NATIONS. **Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography**. New York, 25 maio 2000. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/op-sc>. Acesso em: 22 maio 2026.

WALL, David S. **Cybercrime: the transformation of crime in the information age**. Cambridge: Polity Press, 2007.

Rodrigo Fuziger

Doutor (com estágio pós-doutoral), Mestre e Bacharel em Direito (USP). Doutor em Gobernanza Global y Estado de Derecho (USAL/Espanha). Bacharel em Filosofia (USP). Professor (Mackenzie, Unitau e FCC). Advogado.

Lis Vitória de Almeida Fernandes

Pós-graduanda (Mackenzie). Bacharel em Direito (Mackenzie). Advogada.

Submetido em: 22/3/2026

Aceito em: 5/5/2026

ARTIGO

INFÂNCIA E JUVENTUDE

A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIA VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL: GOVERNANÇA JUDICIAL, DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO DE DADOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA REDE ESPECIALIZADA E ACESSÍVEL

THE COMPREHENSIVE PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS WITH DISABILITIES WHO ARE VICTIMS OF SEXUAL VIOLENCE AS A STRUCTURAL CONSTITUTIONAL DUTY: JUDICIAL GOVERNANCE AND SENSITIVE DATA PROTECTION

*Flávio Henrique de Melo
Marcilene da Silva*

Resumo: O artigo examina a proteção integral de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual como dever constitucional estruturante do Estado brasileiro, analisando a exigibilidade jurídica de uma rede especializada, acessível e integrada sob a perspectiva da governança judicial e da proteção de dados pessoais sensíveis. Adota-se o método jurídico-dogmático, com análise normativa sistemática, diálogo jurisprudencial com precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e articulação com dados empíricos oficiais. Sustenta-se que a efetividade da proteção integral depende de coordenação interinstitucional estruturada, protocolos integrados, salvaguardas de acessibilidade e conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados, de modo a superar modelos fragmentados de atuação.

Palavras-chave: proteção integral; deficiência; violência sexual; governança judicial; proteção de dados pessoais.

Abstract: The article examines the comprehensive protection of children and adolescents with disabilities who are victims of sexual violence as a structuring constitutional duty of the Brazilian State, analyzing the legal enforceability of a specialized, accessible, and integrated network from the perspective of judicial governance and the protection of sensitive personal data. The study adopts a doctrinal legal method, based on systematic normative analysis, jurisprudential dialogue with precedents from the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, and articulation with official empirical data. It argues that the effectiveness of comprehensive protection depends on structured interinstitutional coordination, integrated protocols, accessibility safeguards, and compliance with the General Data Protection Law, in order to overcome fragmented models of action.

Keywords: comprehensive protection; disability; sexual violence; judicial governance; personal data protection.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 instituiu a doutrina da proteção integral como eixo estruturante da tutela da infância e da juventude no Brasil. O art. 227 estabelece um dever compartilhado entre família, sociedade e Estado para assegurar, com absoluta prioridade, direitos fundamentais, entre os quais a dignidade, a educação, a saúde e a proteção contra toda forma de violência. Tal comando não possui natureza meramente programática. Trata-se de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE 878694 (Tema 548) e da ADI 6.387, ao afirmar que a prioridade absoluta constitui vetor interpretativo vinculante para a formulação e a execução de políticas públicas.

Quando a condição etária se soma à deficiência, emerge um quadro de dupla vulnerabilidade. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento brasileiro com hierarquia constitucional pelo Decreto n. 6.949/2009, consagra o modelo social da deficiência e impõe aos Estados-Partes a adoção de medidas apropriadas para proteger pessoas com deficiência contra exploração, violência e abuso (art. 16).

No contexto da violência sexual, essa dupla vulnerabilidade assume contornos ainda mais graves. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 registram mais de 74 mil vítimas de estupro no Brasil, sendo aproximadamente 60% menores de 14 anos. Relatórios do Disque 100 (Brasil, 2019) apontam incidência significativa de violações envolvendo crianças e adolescentes com deficiência. Estudo publicado na revista *The Lancet*, por Jones et al. (ONU, 2012), identi-

cou que crianças com deficiência apresentam probabilidade significativamente maior de sofrer violência sexual quando comparadas às demais.

A problemática central que orienta este estudo pode ser assim formulada: a proteção integral de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual exige apenas atuação intersetorial ou impõe a construção de um modelo estruturado de governança judicial com salvaguardas de proteção de dados pessoais sensíveis?

A hipótese sustentada é que a efetividade do comando constitucional demanda não apenas a articulação da rede de proteção, mas uma estrutura institucional formalizada, monitorável e juridicamente vinculante, orientada por parâmetros de direitos humanos e pela conformidade com a Lei n. 13.709/2018.

Este artigo tem por objetivo geral analisar a exigibilidade jurídica da construção de uma rede especializada, acessível e integrada para a proteção de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual, à luz da governança judicial, dos direitos humanos e da proteção de dados pessoais sensíveis. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) examinar o conteúdo normativo da doutrina da proteção integral e sua aplicabilidade às situações de dupla vulnerabilidade; (ii) investigar os limites e insuficiências dos modelos intersetoriais fragmentados atualmente existentes; (iii) avaliar o papel da governança judicial na indução e na estruturação de políticas públicas coordenadas; e (iv) analisar a necessidade de incorporação de salvaguardas de acessibilidade e de conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados na organização da rede de proteção.

2 PROTEÇÃO INTEGRAL, VULNERABILIDADE E MODELO SOCIAL DA DEFICIÊNCIA

A doutrina da proteção integral rompeu com o paradigma menorista ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente concretiza essa orientação ao afirmar, no art. 4º, que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais.

No plano teórico, a noção de vulnerabilidade estrutural, desenvolvida por Martha Fineman (2008), contribui para compreender que determinadas condições sociais ampliam a exposição a riscos sistêmicos. A deficiência, sob o modelo social adotado pela Convenção, não se reduz à limitação individual, mas resulta da interação entre impedimentos e barreiras ambientais.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 5357, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 09.06.2016, ao analisar a constitucionalidade da Lei Brasileira de Inclusão, afirmou que o ordenamento brasileiro adotou paradigma inclusivo, rejeitando modelos segregacionistas. O voto condutor destacou que a igualdade material exige medidas diferenciadas para superar barreiras estruturais.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), decisões reiteradas reconhecem o dever estatal de garantir atendimento especializado e evitar revitimização institucional, especialmente à luz da Lei n. 13.431/2017, a exemplo do HC n. 1.007.342/BA (2025/0194185-2), autuado em 29/5/2025.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa com método jurídico-dogmático, articulado com análise empírico-descritiva indireta.

Procedimentos:

1) Análise sistemática da Constituição, da Lei n. 8.069/1990 (ECA), da Lei n. 13.146/2015 (LBI), da Lei n. 13.431/2017 e da Lei n. 13.709/2018 (LGPD).

3) Exame aprofundado de precedentes estruturantes do STF e do STJ.

4) Análise documental das Resoluções CNJ n. 299/2019 e n. 401/2021.

5) Diálogo com dados empíricos oficiais:

- Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023);
- SINAN do Ministério da Saúde;
- Disque 100; e
- *World Report on Violence and Health* (OMS).

Critérios analíticos:

- Efetividade normativa;
- Integração interinstitucional;
- Prevenção de revitimização; e
- Conformidade com princípios da LGPD.

4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Constituição Federal estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à dignidade, à proteção contra toda forma de violência e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1988).

O Estatuto da Criança e do Adolescente reforça esse comando constitucional ao prever, em seu artigo 4º, a responsabilidade compartilhada dos entes estatais na efetivação dos direitos fundamentais infantojuvenis (Brasil, 1990).

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência amplia esse dever ao assegurar, em seu artigo 28, a garantia de acessibilidade plena, inclusive no acesso à justiça, aos serviços de saúde, à assistência social e à segurança pública (Brasil, 2015).

Complementarmente, a Lei n. 13.431/2017 institui o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, estabelecendo diretrizes para a escuta especializada e o depoimento especial, com vistas à prevenção da revitimização (Brasil, 2017).

5 DIÁLOGO EXPLÍCITO COM ALEXY, SARLET E CANOTILHO

A proteção integral de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual, quando analisada à luz da teoria dos direitos fundamentais, revela-se não apenas como diretriz programática, mas como verdadeira norma-princípio dotada de força normativa plena.

Nos termos da teoria dos princípios de Robert Alexy (2008), direitos fundamentais estruturam-se como mandamentos de otimização, cuja realização depende das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. O art. 227 da Constituição da República consagra um princípio com peso máximo no sistema constitucional, impondo prioridade absoluta. Não se trata de mera recomendação política, mas de norma de eficácia direta que impõe deveres positivos de organização estatal. Assim, a atuação intersetorial e integrada não decorre de opção administrativa, mas de exigência estrutural do princípio constitucional da proteção integral.

A leitura à luz de Ingo Wolfgang Sarlet (2022) reforça essa conclusão. Para o autor, os direitos fundamentais possuem dimen-

são objetiva, irradiando efeitos estruturantes sobre toda a ordem jurídica e vinculando os Poderes Públicos na conformação de políticas públicas. A proteção de crianças com deficiência, nesse contexto, constitui dever estatal de estruturação institucional, e não apenas obrigação reativa. A omissão organizacional configura violação ao núcleo essencial do direito fundamental à proteção integral.

Sob a perspectiva de J. J. Gomes Canotilho (2003), a Constituição não se limita a reconhecer direitos subjetivos, mas estabelece tarefas constitucionais vinculantes. O art. 227, ao prever prioridade absoluta, consagra norma de eficácia organizatória, exigindo um desenho institucional compatível com a máxima efetividade dos direitos envolvidos. Modelos fragmentados de atendimento são incompatíveis com o princípio da unidade da Constituição e com a força normativa dos direitos fundamentais.

A partir desse diálogo teórico, consolida-se a tese central: a governança judicial integrada é instrumento de concretização

de direitos fundamentais em sua dimensão

objetiva, configurando dever constitucional estruturante.

6 A NECESSIDADE DE UMA REDE DE PROTEÇÃO ESPECIALIZADA E INTEGRADA

A proteção integral não se realiza de forma isolada ou exclusivamente judicial. A rede de proteção especializada envolve a atuação articulada do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como dos órgãos do Poder Executivo, como CRAS, CREAS, CAPS, Conselhos Tutelares e secretarias de políticas públicas.

Além disso, as forças de segurança pública exercem papel fundamental na preven-

ção, na investigação e na responsabilização dos crimes de violência sexual, exigindo capacitação específica para o atendimento de crianças e adolescentes com deficiência.

A atuação fragmentada desses atores compromete a efetividade da proteção, gera sobreposição de procedimentos, falhas de comunicação e, sobretudo, revitimização das crianças e adolescentes atendidos.

7 FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E JURISPRUDENCIAL ESTRUTURANTE

A proteção integral da infância e da juventude não constitui diretriz programática, mas norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata. O art. 227 da Constituição da República estabelece cláusula de prioridade absoluta, cuja densidade normativa foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como vetor interpretativo vinculante.

No julgamento do RE 436.996/RS, Rel. Min. Celso de Mello, o STF afirmou que a prioridade absoluta “impõe ao Estado o dever jurídico de conferir precedência real e efetiva às políticas públicas destinadas à infância, não se qualificando como mera proclamação retórica”. O voto destacou que a omissão estatal, quando compromete direitos fundamentais de crianças e adolescentes, configura violação constitucional passível de controle jurisdicional.

No mesmo sentido, o RE 888.815/RS reafirmou que a proteção integral e a prioridade absoluta possuem eficácia imediata e são judicialmente exigíveis, afastando qualquer

leitura que as reduza a normas programáticas dependentes de discricionariedade administrativa.

A partir dessa orientação, a proteção de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual deve ser compreendida como dever estrutural do Estado, exigindo não apenas atuação episódica, mas uma organização institucional adequada, coordenada e permanente.

A incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* constitucional consolidou o modelo social da deficiência. No julgamento da ADI 5.357, Rel. Min. Edson Fachin, o STF afirmou que o paradigma constitucional brasileiro é inclusivo e orientado à remoção de barreiras estruturais. O voto condutor ressaltou que a igualdade material impõe medidas diferenciadas para assegurar a participação plena das pessoas com deficiência, afastando concepções assistencialistas ou segregadoras.

Essa orientação é determinante para o tema em análise. A deficiência, no modelo constitucional vigente, não é atributo individual limitador, mas resultado da interação entre impedimentos e barreiras sociais. Quando associada à condição infantojuvenil, produz um quadro de dupla vulnerabilidade, que demanda atuação institucional diferenciada.

No campo da violência sexual, a Lei n. 13.431/2017 instituiu um sistema específico de garantia de direitos, com previsão de escuta especializada e depoimento especial, visando prevenir a revitimização. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no HC 598.051/SC, Rel. Min. Ribeiro Dantas, enfatizou que a oitiva da vítima deve observar rigorosamente os protocolos legais destinados a evitar a repetição desnecessária de relatos traumáticos, reconhecendo que a violação desses procedimentos compromete a própria dignidade da vítima.

A proteção integral, portanto, não se limita à responsabilização penal do agressor. Ela envolve um desenho institucional capaz de evitar danos secundários decorrentes da atuação fragmentada dos órgãos públicos.

A dimensão estrutural do dever estatal também se projeta sobre o tratamento de

informações relacionadas à deficiência e à violência sexual. No julgamento da ADI 6.387, Rel. Min. Rosa Weber, o STF reconheceu que a proteção de dados pessoais constitui desdobramento do direito fundamental à privacidade, afirmando que o Estado deve observar critérios de necessidade, finalidade e proporcionalidade no tratamento de informações sensíveis. A Emenda Constitucional n. 115/2022 reforçou esse entendimento ao incluir a proteção de dados pessoais no rol de direitos fundamentais, conferindo densidade constitucional autônoma ao tema e impondo ao Estado deveres reforçados de tutela no tratamento de dados sensíveis.

A Lei n. 13.709/2018 classifica dados relativos à saúde e à vida sexual como dados pessoais sensíveis, exigindo um regime jurídico qualificado. No contexto da rede de proteção, o compartilhamento interinstitucional de informações sobre vítimas com deficiência somente se legitima quando orientado por finalidade específica, minimização de dados e controle rigoroso de acesso.

A ausência de governança adequada nesse campo pode gerar uma nova forma de violência institucional, expondo a vítima a constrangimentos adicionais e violando direitos fundamentais.

8 GOVERNANÇA JUDICIAL COMO DEVER CONSTITUCIONAL ESTRUTURAL

A exigibilidade da proteção integral não se exaure na determinação de políticas públicas isoladas. Ela impõe a construção de arranjos institucionais coordenados, dotados de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle.

A noção de dever estrutural do Estado decorre da interpretação sistemática da Constituição e dos tratados internacionais de direitos humanos. Quando a violação possui caráter sistêmico — como ocorre na violência sexual contra crianças e adolescentes

com deficiência — a resposta estatal deve igualmente assumir natureza estrutural.

A governança judicial integrada, nesse contexto, não significa protagonismo exclusivo do Poder Judiciário, mas uma coordenação institucional orientada por parâmetros constitucionais. Trata-se de assegurar:

- a) protocolos formais de atuação interseccional entre saúde, assistência social, educação e segurança pública;
- b) fluxos padronizados de comunicação institucional;

c) capacitação especializada dos agentes públicos;

d) mecanismos de controle do tratamento de dados pessoais sensíveis; e

e) instrumentos de prevenção à revitimização.

Modelos fragmentados revelam-se incompatíveis com a densidade normativa do sistema constitucional e convencional de proteção. A prioridade absoluta não admite respostas administrativas desarticuladas, nem práticas que reproduzam barreiras estruturais.

A jurisprudência constitucional brasileira consolidou o entendimento segundo o qual

direitos fundamentais de grupos vulneráveis impõem ao Estado deveres positivos de organização institucional. A omissão estrutural não é juridicamente neutra; ela configura violação ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, a proteção integral de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual deve ser compreendida como um dever constitucional estruturante, cuja efetividade depende de uma governança judicial integrada e de um regime rigoroso de proteção de dados sensíveis.

9 DADOS EMPÍRICOS E REALIDADE REGIONAL

Pesquisa científica realizada na Região Norte, a partir da análise de 218 casos de violência sexual atendidos pela rede de enfrentamento, evidencia a gravidade do problema. Os dados apontam que a maioria das vítimas era composta por crianças e adolescentes, predominantemente do sexo feminino, com

maior incidência na faixa etária entre 11 e 15 anos (Miranda et al., 2014).

Esses dados reforçam a compreensão de que a violência sexual contra crianças e adolescentes não é um fenômeno episódico, mas estrutural, exigindo respostas institucionais permanentes, qualificadas e sensíveis às especificidades da deficiência.

10 EXPERIÊNCIA EXITOSA: O PROGRAMA CRIANÇA PROTEGIDA EM RONDÔNIA

Como exemplo de política pública integrada, destaca-se o Programa Criança Protegida, implementado no Estado de Rondônia. O programa articula ações das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança pública e sistema de garantia de direitos,

com foco na prevenção, no atendimento humanizado e na proteção integral.

Essa experiência demonstra que a integração institucional é viável e produz resultados concretos, reduzindo a revitimização e qualificando o atendimento às vítimas.

11 ACESSIBILIDADE, ESCUTA QUALIFICADA E DUPLA VULNERABILIDADE

A condição simultânea de criança ou adolescente e de pessoa com deficiência configura hipótese inequívoca de dupla vul-

nerabilidade juridicamente relevante, com repercussões diretas sobre o regime de proteção aplicável. Trata-se de situação em que

se sobrepõem fatores estruturais de fragilização — etário, desenvolvimental, social e funcional — impondo ao Estado deveres qualificados de prevenção, acolhimento e resposta institucional. A Constituição da República, ao consagrar a prioridade absoluta no art. 227, combinada com o princípio da igualdade material (art. 5º, caput) e com o modelo social da deficiência incorporado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (com status constitucional), exige tratamento diferenciado apto a neutralizar barreiras e assimetrias reais.

A acessibilidade, nesse contexto, não se reduz à dimensão arquitetônica. Assume caráter multidimensional — comunicacional, metodológico, atitudinal e organizacional — e integra o próprio conteúdo do direito fundamental à proteção integral. A Lei Brasileira de Inclusão estabelece que a acessibilidade constitui condição para o exercício de direitos e liberdades fundamentais, vedando qualquer forma de discriminação por motivo de deficiência. Assim, assegurar acessibilidade em procedimentos de escuta e atendimento não é uma liberalidade administrativa, mas uma exigência constitucional vinculante, cuja inobservância compromete a validade material da atuação estatal.

No âmbito da violência sexual, a escuta qualificada representa instrumento de proteção, e não mero meio de obtenção probatória. A Lei n. 13.431/2017 instituiu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, estabelecendo a escuta especializada e o depoimento especial como mecanismos destinados a evitar a revitimização. Quando se trata de vítimas com deficiência, tais instrumentos devem ser implementados com

adaptações razoáveis e recursos de tecnologia assistiva, linguagem simplificada, comunicação alternativa ou aumentativa, intérpretes, apoio psicossocial e metodologias compatíveis com o perfil cognitivo e sensorial da vítima.

A ausência dessas adaptações compromete a confiabilidade do relato, amplia o sofrimento psíquico e reproduz exclusões estruturais. A doutrina dos direitos fundamentais, ao reconhecer a dimensão objetiva das normas protetivas, impõe que o Estado organize seus serviços de modo a garantir condições reais de participação e expressão. Não basta permitir que a vítima fale; é necessário assegurar que ela seja compreendida em sua singularidade e que o ambiente institucional não reforce barreiras simbólicas ou comunicacionais.

A escuta qualificada, portanto, deve ser concebida como procedimento técnico interdisciplinar, orientado por protocolos baseados em evidências, formação continuada de profissionais e integração entre sistema de justiça, saúde e assistência social. O atendimento fragmentado ou desprovido de acessibilidade viola o princípio da proteção integral e afronta a prioridade absoluta constitucionalmente assegurada.

Em síntese, a dupla vulnerabilidade impõe padrão reforçado de proteção, no qual acessibilidade e escuta qualificada constituem elementos estruturais do próprio conteúdo do direito fundamental à dignidade, à integridade psíquica e à proteção integral. Trata-se de dever jurídico positivo de organização estatal, cuja concretização é condição de legitimidade da resposta institucional à violência sexual praticada contra crianças e adolescentes com deficiência.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção integral de crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência sexual projeta-se como imperativo constitucional estruturante, cuja densidade normativa impede leituras minimalistas ou fragmentárias. A conjugação entre prioridade absoluta, dever estatal de proteção e igualdade material impõe ao Estado brasileiro obrigação positiva de estruturação institucional adequada, com fluxos integrados entre saúde, assistência social, educação e sistema de justiça.

A análise dogmática demonstrou que o art. 227 da Constituição, interpretado em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Brasileira de Inclusão e a Lei n. 10.216/2001, conforma verdadeiro dever de organização administrativa e judicial. O diálogo jurisprudencial evidencia que tanto o STF quanto o STJ reconhecem a natureza vinculante da proteção integral e a inadmissibilidade de omissões estruturais.

No plano teórico, a incorporação da teoria dos direitos fundamentais de Alexy, Sarlet e Canotilho permite compreender que a proteção integral não é apenas um direito subje-

tivo, mas um princípio estruturante dotado de dimensão objetiva, irradiando deveres de conformação institucional. A governança judicial integrada emerge, assim, como categoria jurídico-constitucional necessária à máxima efetividade do sistema protetivo.

A dimensão empírica reforça a urgência do tema: dados oficiais demonstram vulnerabilidade agravada de crianças com deficiência à violência sexual, revelando que a fragmentação institucional compromete resultados e perpetua violações.

Conclui-se que a efetividade do sistema constitucional de proteção exige a superação definitiva de modelos compartimentalizados, com a institucionalização de protocolos integrados, mecanismos de acessibilidade, formação continuada de agentes públicos e observância rigorosa da proteção de dados sensíveis. Trata-se de condição de legitimidade constitucional da atuação estatal.

A proteção integral, portanto, não é apenas promessa normativa: é parâmetro estruturante de validade das políticas públicas e da própria atuação jurisdicional.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

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://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8069&ano=1990&ato=461cXRq1keFpWT13a>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório anual do Disque 100**. Brasília: MDHC, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/dados-e-estu->

[dos/disque100/relatorios](https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/dados-e-estudos/disque100/relatorios). Acesso em: 12 maio 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 299, de 5 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, de que trata a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3110>. Acesso em: 12 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 401, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, e regulamenta o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3987>. Acesso em: 12 maio 2026.

FINEMAN, M. A. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. **Yale Journal of Law and Feminism**, 20, n. 1: 1, 2008.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: ciclos de vida. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

MIRANDA, Maria Inês Ferreira de; SANTOS, Marcuce Antônio Miranda dos; TOURINHO, Maria Berenice Alho da Costa; WATANABE, Carolina Veludo; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan; SANTOS, Gicéli Daian Nunes dos. Violência sexual contra crianças e adolescentes em um município da Região Norte do Brasil. **Rev. Soc. Bras. Enferm. Ped.**, v. 14, n. 2, p. 96-104, dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Crianças com deficiência tem quatro vezes mais chances de sofrer violência. **ONU News**, 12 jul. 2012. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2012/07/1409981>. Acesso em: 12 maio 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos

direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.357**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214>. Acesso em: 12 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6.387**. Relator: Min. Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/listar-Processos.asp?classe=&numeroProcesso=6387>. Acesso em: 12 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 436.996/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2254591>. Acesso em: 12 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 855.178/SE**. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 23 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4678356>. Acesso em: 12 maio 2026.

[stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4678356](https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4678356). Acesso em: 12 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 855.815/RS**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>. Acesso em: 12 maio 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.657.156/RJ**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento em 5 dez. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 598.051/SC**. , Rel. Min. Ribeiro Dantas. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível em: www.stj.jus.br/sites/portaldp/SiteAssets/documentos/noticias/02032021%20HC598051.pdf. Acesso em: 12 maio 2026.

UNITED NATIONS. **Convention on the Rights of Persons with Disabilities**. New York: United Nations, 2006.

Flávio Henrique de Melo

Juiz de Direito da Vara de Crimes contra Crianças e Adolescentes do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO). Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI/SC). Professor de Prática Penal da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (EMERON). Coordenador Regional da Infância e Juventude do TJRO. Presidente do Fórum Estadual da Justiça da Infância e da Juventude de Rondônia (FOEJI-RO).

Marcilene da Silva

Psicóloga, graduada pela Faculdade Católica de Rondônia, com atuação clínica no atendimento a crianças, adolescentes e adultos, bem como em orientação parental. Bacharela em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (2008).

Submetido em: 3/3/2026

Aceito em: 12/5/2026

ARTIGO

INFÂNCIA E JUVENTUDE

ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR E MONOPARENTALIDADE FEMININA: UMA ANÁLISE A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS NO SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO (SNA)

RECEPTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS, TERMINATION OF PARENTAL AUTHORITY, AND FEMALE SINGLE PARENTHOOD: AN ANALYSIS BASED ON DATA AVAILABLE IN THE NATIONAL ADOPTION AND CARE SYSTEM (SNA)

*Isabely Fontana da Mota
Janaína Dantas G. Gomes*

Resumo: O artigo trata da relação entre acolhimento institucional, destituição do poder familiar e monoparentalidade feminina, a partir da análise de dados extraídos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), gerido pelo Conselho Nacional de Justiça. Tem como objetivo investigar os impactos da presença exclusiva da mãe no registro civil de crianças e adolescentes acolhidos sobre os desfechos relacionados ao acolhimento, à reintegração familiar, à adoção e à destituição do poder familiar. Adota-se metodologia quantitativa, baseada na análise de dados institucionais do SNA, examinados à luz do referencial teórico da justiça reprodutiva. Os resultados indicam a sobrerrepresentação de famílias monoparentais femininas no acolhimento institucional, especialmente na faixa etária de 0 a 2 anos, bem como maior incidência de adoção e menor ocorrência de reintegração familiar. Observa-se, ainda, maior celeridade nos processos envolvendo crianças com referência exclusivamente materna, tanto no tempo de permanência no acolhimento quanto até a sentença de destituição do poder familiar. Conclui-se que tais dinâmicas refletem desigualdades estruturais que impactam o exercício do cuidado e evidenciam a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de produção de dados e das políticas públicas voltadas à preservação dos vínculos familiares.

Palavras-chave: acolhimento institucional; destituição do poder familiar; monoparentalidade feminina; justiça reprodutiva; Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.

Abstract:

The article addresses the relationship between institutional care, termination of parental rights, and female-headed single-parent families through the analysis of data extracted from the National Adoption and Foster Care System (SNA), managed by the National Council of Justice. Its objective is to investigate the impacts of the exclusive presence of the mother on the civil registration records of children and adolescents placed in institutional care on outcomes related to institutional placement, family reintegration, adoption, and termination of parental rights. The study adopts a quantitative methodology based on the analysis of institutional data from the SNA, examined in light of the theoretical framework of reproductive justice. The results indicate an overrepresentation of female-headed single-parent families in institutional care, especially among children aged 0 to 2 years, as well as higher adoption rates and lower rates of family reintegration. The findings also reveal greater procedural speed in cases involving children with exclusively maternal affiliation, both regarding the length of stay in institutional care and the time until the issuance of a termination of parental rights judgment. It is concluded that these dynamics reflect structural inequalities that affect caregiving responsibilities and highlight the need to improve data production instruments and public policies aimed at preserving family ties.

Keywords: institutional care; termination of parental rights; female-headed single-parent families; reproductive justice; National Adoption and Foster Care System.

1 INTRODUÇÃO

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes constitui uma das principais medidas de proteção previstas no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser aplicado em caráter excepcional e provisório, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No entanto, sua implementação prática envolve a atuação de diferentes instituições e a produção de registros administrativos que permitem observar padrões recorrentes na intervenção estatal sobre famílias em situação de vulnerabilidade.

Neste contexto, o presente artigo analisa dados extraídos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), com o objetivo de investigar a relação entre a condição de monoparentalidade feminina e os desfechos dos processos de acolhimento institucional, incluindo reintegração familiar, destituição do poder familiar (DPF) e adoção. A partir de recortes etários, especialmente na primeira infância, e da análise comparativa entre diferentes configurações familiares registradas, busca-se compreender em que medida tais trajetórias institucionais variam segundo a composição familiar de origem, bem como refletir sobre possíveis condicionantes estruturais associados a esses padrões.

Parte-se da premissa de que a análise dos dados do SNA pode produzir reflexões relevantes sobre as práticas relacionadas à adoção e à destituição do poder familiar no país. A investigação que orienta o estudo busca verificar possíveis correlações entre monoparentalidade feminina, acolhimento de crianças e adolescentes e os desfechos institucionais registrados no sistema. Nesse sentido, indaga-se: crianças que possuem apenas o nome da mãe no registro estão sobrerrepresentadas no acolhimento? Esses casos apresentam desfechos distintos em

relação aos demais? Há diferenças significativas quando considerados o desfecho e a idade das crianças?

A extração dos dados revelou a presença expressiva de crianças acolhidas de até dois anos de idade com registro exclusivo materno, o que chamou atenção para essa configuração específica e orientou o aprofundamento da análise. A partir desse achado, tal recorte passou a ser considerado eixo estruturante da investigação.

A questão da monoparentalidade feminina, como será discutido em seção própria, é extremamente relevante no contexto do acolhimento e da destituição do poder familiar. A divisão sexual do trabalho e a sobrecarga feminina no cuidado das crianças acabam por responsabilizar as mulheres pelo acolhimento e pela destituição de seus filhos (Gomes, 2022). Pesquisas empíricas apontam quantidade significativa de processos judiciais de destituição do poder familiar que tramitam apenas em face das mães, demonstrando que as mulheres não se responsabilizam apenas na prática pelas crianças, mas também são, juridicamente, por vezes, as únicas responsáveis por elas (Fávero, 2000; Gomes, 2022). Contudo, há importante lacuna de dados quantitativos de âmbito nacional sobre o tema.

É importante destacar que, para fins da presente análise, adota-se o conceito de monoparentalidade feminina para se referir aos casos em que apenas as mães exercem os cuidados com crianças e adolescentes, especificamente quando não há registro do nome do pai na certidão. Sabe-se, no entanto, que a presença do registro paterno não significa, necessariamente, o exercício efetivo da parentalidade. Ainda, a formação de redes de apoio às mães, conformadas, em geral, por mulheres, tampouco pode ser

observada a partir de dados formais, como o registro das crianças.

Assim, destaca-se que os dados potencialmente subestimam a quantidade de mulheres que exercem a maternidade solo, ao mesmo tempo em que invisibilizam possíveis companheiros e demais membros do círculo familiar e social que atuem no cuida-

do compartilhado com as crianças. Contudo, diante dos dados disponíveis no sistema, já é possível considerar que esse cruzamento de informações e a visibilização do tema constituem avanço relevante para o campo temático no qual este estudo se insere, que raramente explora dados em nível nacional.

2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

O Sistema Nacional de Adoção consolida informações registradas pelas unidades judiciárias com competência em infância e juventude em todo o território nacional, abrangendo dados sobre acolhimento institucional e familiar, adoções nacionais e internacionais, bem como processos de destituição do poder familiar. Trata-se, portanto, de ferramenta central para a gestão, monitoramento e formulação de políticas públicas voltadas à garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

A criação do SNA está inserida em um contexto mais amplo de aprimoramento da gestão judiciária e de busca pela implementação de um sistema nacional que percorreu diversas etapas até chegar em seu formato atual, substituindo sistemas anteriores e buscando capacitar profissionais para seu uso.

Em síntese, em 2016, a Corregedoria Nacional de Justiça passou a priorizar a temática da infância e juventude, estabelecendo metas específicas voltadas à maior efetividade da prestação jurisdicional protetiva. Ao longo de 2017, foram realizados *workshops* com magistrados, membros do Ministério Público e demais atores do sistema de justiça, com o objetivo de reformular o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), buscando maior transparência, integração e confiabilidade dos dados, culminando na

criação do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.

Como resultado desse processo, identificou-se que o sistema desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo (SIGA/ES) atendia a diversas funcionalidades desejadas, passando a servir de base para a construção de nova plataforma nacional. Em 2018, foi instituído grupo de trabalho para modernização dos cadastros nacionais, seguido da implementação de projeto-piloto nos tribunais estaduais da Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rondônia e São Paulo.

O SNA foi oficialmente instituído em agosto de 2019, com a progressiva migração de dados e a substituição definitiva dos sistemas anteriores (CNA e CNCA) em outubro do mesmo ano. Desde então, o sistema vem sendo continuamente aprimorado, com a incorporação de novas funcionalidades e o fortalecimento de sua governança.

Desde sua implementação, a gestão do sistema passou por reestruturação institucional no âmbito do CNJ, deixando de estar vinculada à Corregedoria Nacional de Justiça e sendo transferida para a Presidência do Conselho, por meio da Secretaria de Estratégia e Projetos (SEP), o que reforçou seu caráter estratégico na produção de dados e no apoio à formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

Os dados utilizados neste estudo estão parcialmente disponíveis em painel público,

no qual diversas informações podem ser consultadas. As demais informações podem ser obtidas por meio de mecanismos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (LAI). No âmbito do SNA, os dados são públicos, mas, conforme descreve Laurino (2025), muitas informações adquirem caráter semipúblico, uma vez que não são disponibilizadas ativamente.

Trata-se aqui de documentos semipúblicos, aqueles que são formalmente públicos, tratados por uma instituição governamental sem decretação de restrição e sigilo e que podem, em tese, ser acessados por qualquer pessoa, porém não publicizados ou disponíveis, a priori, a uma grande audiência (Feres Junior et al, 2018, p.111, *apud* Laurino, 2025).

Os dados foram extraídos em fevereiro de 2026, tendo em vista as indagações iniciais da proposta de reflexão, e contemplam:

1) Crianças e adolescentes com acolhimentos ativos na data de referência (28/02/2026) e seus motivos de acolhimento;

2) Desligamentos ocorridos ao longo de 2025 (01/01/2025 a 31/12/2025) e seus motivos;

3) Sentenças proferidas em 2025 (01/01/2025 a 31/12/2025) em ações de destituição do poder familiar.

As crianças e os adolescentes foram diferenciados entre aqueles que possuíam apenas a mãe em seus registros, ou mãe e pai, com o objetivo de filtrar os dados a partir da monoparentalidade registral.

Além disso, para fins deste estudo, considerou-se:

a) Acolhidos apenas com mãe: crianças e adolescentes cujo cadastro no SNA indica exclusivamente a mãe como referência parental, sem registro de paternidade no sistema.

b) Com pai e mãe: ambos os genitores registrados.

c) Tempo de permanência no acolhimento: quantidade de dias entre a data do acolhimento e a data de desligamento.

d) Tempo até sentença de destituição: quantidade de dias entre o primeiro acolhimento e a data da sentença da DPF.

Nos casos de múltiplos acolhimentos para a mesma criança, foi considerada a data do primeiro ingresso no sistema para cálculo do tempo total até a sentença, buscando captar a trajetória institucional global e evitar a subestimação do tempo de exposição à medida protetiva de acolhimento.

Os dados foram extraídos por meio de consultas estruturadas (*queries*) diretamente do banco de dados do SNA, sem a realização de exclusões ou filtragens adicionais. Portanto, a análise contempla a totalidade dos casos disponíveis para as variáveis selecionadas no período considerado.

Eventuais inconsistências ou lacunas de preenchimento foram mantidas na base e tratadas analiticamente na interpretação dos resultados, sem exclusão prévia de observações. Essa opção metodológica busca preservar a integridade do conjunto de dados e refletir as condições reais de registro e funcionamento do sistema.

Destaca-se que os dados analisados derivam de registros manuais realizados por servidores, de forma a estarem sujeitos a variações de preenchimento entre unidades jurisdicionais. A categoria negligência, por exemplo, pode agregar situações heterogêneas, incluindo contextos de vulnerabilidade socioeconômica não explicitamente classificados como carência de recursos materiais, conforme discutido por Berberian (2015).

Além disso, o SNA reflete as informações formalmente registradas, não captando integralmente fatores estruturais, como ausência de rede de apoio, informalidade laboral ou abandono paterno nos casos em que há pais registrados. Nesse sentido, as limitações dos dados não são tratadas apenas como

restrições metodológicas, mas também como elementos que refletem as condições institucionais de produção da informação no

Sistema de Justiça da infância e sua necessidade de aprimoramento para atendimento das políticas públicas de proteção à infância.

3 CRIANÇAS ACOLHIDAS QUE POSSUEM APENAS A MÃE EM SEUS REGISTROS: DADOS DO SNA

A presente seção tem por objetivo analisar, a partir dos dados extraídos do SNA, a incidência e os desdobramentos da monoparentalidade feminina no acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil, bem como seus possíveis desfechos em termos de destituição do poder familiar e adoção, considerando especialmente o perfil etário das crianças envolvidas.

A análise fundamenta-se na compreensão de que o acolhimento não pode ser interpretado exclusivamente como resposta a situações individuais de risco, devendo ser compreendido à luz das condições estruturais que atravessam o exercício da maternidade, especialmente quando exercida apenas pela mulher. Ademais, considera-se que o perfil etário das crianças constitui elemento relevante de análise, uma vez que a adotabilidade infantil, conforme apontam diversos estudos, parece interferir tanto na condução dos processos no âmbito do Poder Judiciário quanto nos desfechos buscados pelos diferentes atores do Sistema de Justiça (Gomes, 2022).

Destaca-se que, à luz da literatura produzida sobre o tema, fatores como maternidade solo, pobreza, desigualdade racial, violência doméstica e perda anterior da guarda de outros filhos podem influenciar significativamente os desfechos de destituição do poder familiar e de adoção.

Estudos como os de Gomes (2022) e Feitosa (2017) apontam que a atuação estatal tende a desconsiderar os condicionantes estruturais da pobreza e da desigualdade, operando, em muitos casos, uma leitura mo-

ralizante das práticas de cuidado. Na mesma direção, Fávero (2018) adverte que a pobreza não pode ser tomada como fundamento legítimo para a separação familiar, sendo indispensável distinguir situações efetivas de violação de direitos daquelas que demandam proteção social.

Essa compreensão encontra respaldo no próprio ordenamento jurídico brasileiro. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) estabelece expressamente que a falta ou insuficiência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar (art. 23), ao passo que a Constituição Federal assegura a proteção integral à criança e o direito à convivência familiar (arts. 226 e 227).

Apesar desses marcos normativos, observa-se, na prática institucional, uma tensão entre o reconhecimento formal desses direitos e sua efetivação concreta. Em diversos casos envolvendo mulheres negras e mães solo, a precariedade material é frequentemente reinterpretada como falha no exercício da maternidade ou como negligência, revelando a distância entre o modelo jurídico de proteção e as práticas efetivas do sistema de justiça.

No presente artigo, busca-se explorar especificamente a maternidade solo a partir da análise de crianças e adolescentes que possuem apenas o registro materno no SNA. Em consonância com os indícios apontados pelas pesquisas qualitativas sobre o tema, avançou-se na exploração dos dados observando-se os desfechos segundo a faixa etária na primeira infância, com o objetivo

de compreender se essa correlação permite visualizar elementos relevantes acerca da prática judicial nesses casos.

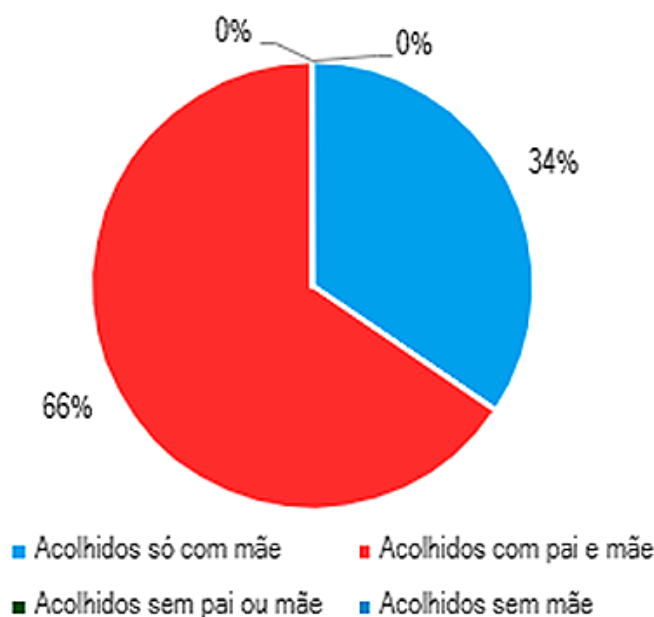
Nesse sentido, os dados são mobilizados não apenas de forma descritiva, mas também como instrumento para identificar padrões que evidenciem a relação entre vulnerabilidade social, exercício do trabalho de cuidado e desfechos dos processos judiciais.

Na data da extração, o sistema registrava 35.727 crianças e adolescentes acolhidos no país. O painel público de dados permite observar diferentes elementos, como perfil étnico-racial, faixa etária, existência de irmãos, condições de saúde e tempo de permanência no acolhimento.

Os dados são apresentados a seguir para, na próxima seção, serem discutidos à luz das hipóteses formuladas e das pesquisas qualitativas sobre o tema. Desde logo, ressalta-se que as reflexões aqui desenvolvidas se limitam aos dados obtidos no SNA e não podem, em razão das próprias limitações do sistema, ser diretamente articuladas aos elementos qualitativos constantes dos processos judiciais.

A Figura 1 apresenta o panorama geral das crianças e adolescentes em acolhimento na data de referência, evidenciando a ausência paterna como uma das características estruturantes do perfil observado.

Figura 1 – Distribuição das crianças e adolescentes acolhidos segundo presença de mãe e/ou pai no registro

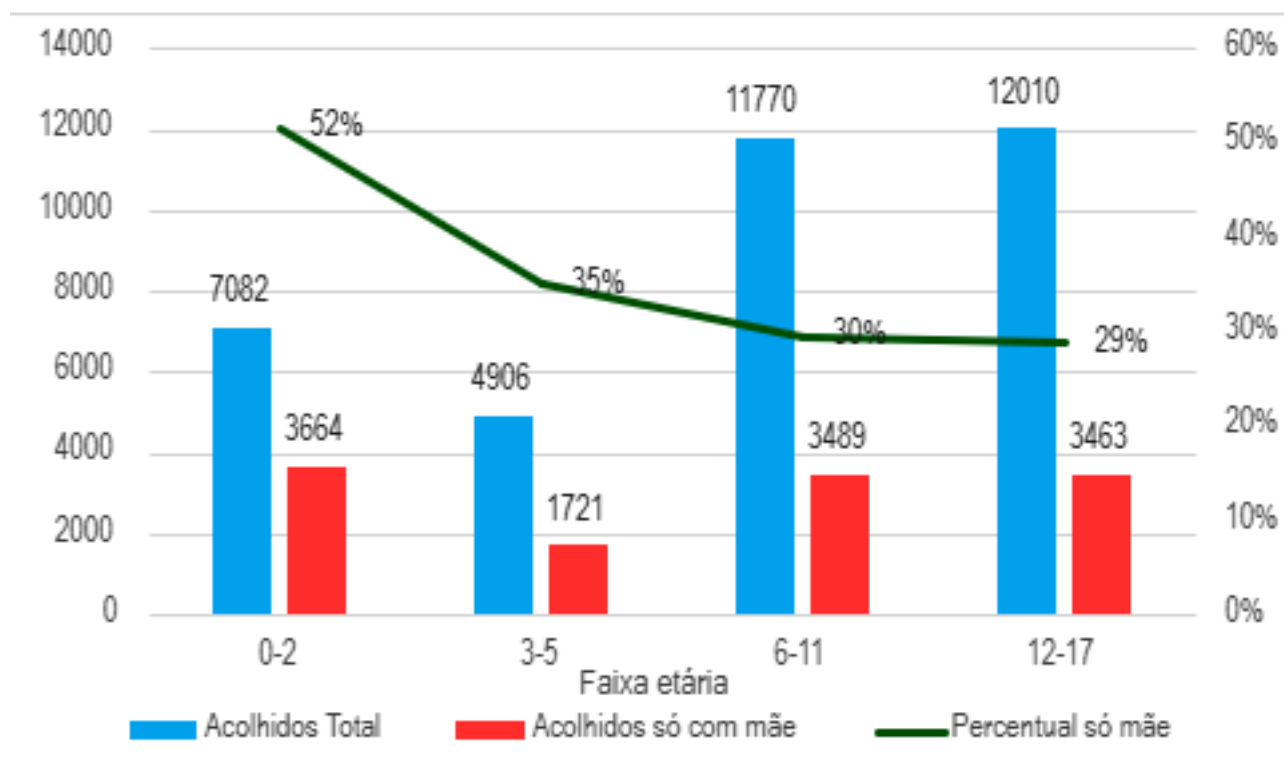


Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

Os dados indicam que 34,4% das crianças e adolescentes acolhidos possuem apenas a mãe registrada, enquanto 65,5% possuem pai e mãe em seus registros. Os casos em que há apenas o registro do pai ou ausência de responsáveis registrados são residuais.

A partir desse panorama geral, a Figura 2 detalha a distribuição dos acolhidos por faixa etária, permitindo observar como a ausência de registro paterno se manifesta de maneira distinta conforme a idade da criança ou do adolescente.

Figura 2 – Crianças e adolescentes acolhidos por faixa etária e presença apenas da mãe no registro



Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

Por faixa etária, observa-se que o percentual de crianças e adolescentes com apenas a mãe registrada é mais elevado entre 0 e 2 anos (~51,7%), reduzindo-se entre 3 e 5 anos (~35,1%) e entre 6 e 11 anos (~29,6%), mantendo-se relativamente estável entre 12 e 17 anos (~28,8%). O dado evidencia diferenças expressivas entre as faixas etárias, com destaque para os primeiros anos de vida.

Destaca-se que, dentre as mais de 7 mil crianças acolhidas de até 2 anos de idade, 270 foram acolhidas em razão de processos de entrega voluntária, o que corresponde a aproximadamente 3% do total. Destas, 240 possuem apenas o nome da mãe registrado no SNA. Em razão das especificidades jurídicas e institucionais da entrega voluntária, esses casos não serão explorados em profundidade no presente estudo, uma vez que

o objetivo consiste em compreender de que forma a monoparentalidade feminina, nos casos em que as mulheres desejam exercer o cuidado, potencialmente se relaciona com o acolhimento e com os desfechos de reintegração familiar, destituição do poder familiar e adoção.

Como já mencionado, a identificação desse contingente expressivo de crianças de 0 a 2 anos apenas com registro materno mobilizou os esforços analíticos da pesquisa. A partir disso, os dados passaram a ser extraídos considerando-se especificamente as crianças de até 2 anos que possuíam apenas a mãe registrada, excluindo-se os casos relacionados à entrega voluntária.

Na sequência, a Tabela 1 apresenta os principais motivos de ingresso no acolhimento.

Tabela 1 – Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes acolhidos, excluídos os casos de entrega voluntária

Motivo do acolhimento	Total	Crianças e adolescentes acolhidos				
		Percentual do motivo em relação ao total de acolhimentos	Só mãe no registro	Percentual: só mãe no registro	Até 2 anos e Só mãe	Percentual: até 2 anos e só mãe
Negligência	12,662	35%	4280	35%	1044	35%
Transferência de outro acolhimento	2,874	8%	2033	17%	313	10%
Outros	6,013	17%	1761	14%	595	20%
Abandono pelos pais ou responsáveis	2,999	8%	1094	9%	303	10%
Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas	2,173	6%	733	6%	395	13%
Conflitos no ambiente familiar	3,576	10%	1055	9%	109	4%
Abuso físico ou psicológico	1,624	5%	432	4%	47	2%
Abuso sexual / suspeita	1,237	3%	338	3%	14	0%
Devolução por tentativa de colocação familiar malsucedida	1,132	3%	291	2%	9	0%
Situação de rua	649	2%	235	2%	28	1%
Consentimento mãe/pai	87	0%	43	0%	28	1%
Violência física	391	1%	120	1%	16	1%
Carência de recursos materiais	310	1%	119	1%	32	1%

Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

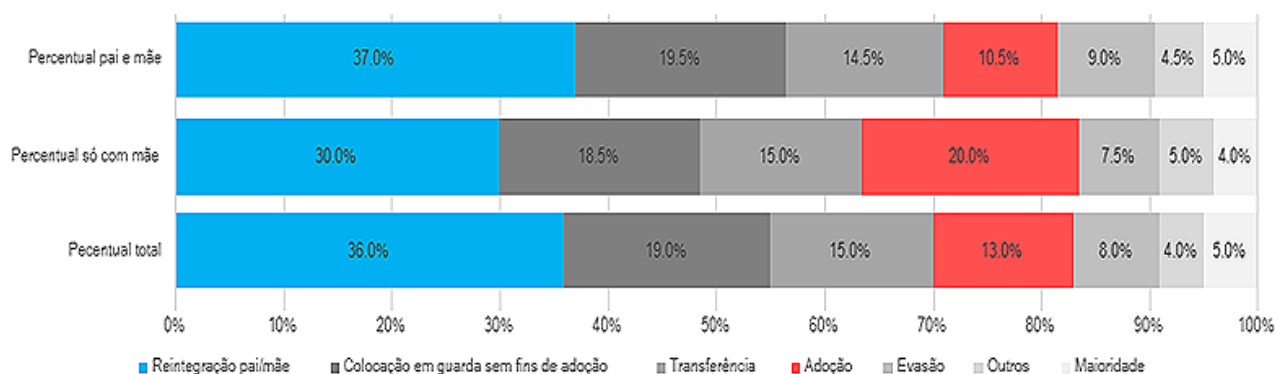
É possível observar que, entre os principais motivos de acolhimento, destacam-se negligência, abandono, dependência química ou alcoolismo dos responsáveis e conflitos no ambiente familiar. Trata-se de uma distribuição que se mantém relativamente estável quando considerados apenas os casos de crianças acolhidas em contextos de monoparentalidade materna.

Entretanto, essa aparente homogeneidade se altera de maneira significativa quando o recorte incide sobre crianças de até 2 anos acolhidas que possuem apenas a mãe registrada. Observa-se, nesse grupo, uma reconfi-

guração relevante dos motivos de ingresso no acolhimento: a categoria *dependência química ou alcoolismo dos responsáveis* alcança 13%, mais que o dobro do percentual observado no conjunto geral dos casos (6%). Também se verifica aumento na incidência de *abandono* (10%), bem como redução significativa do motivo *conflitos no ambiente familiar*, que passa de 10% para apenas 4%.

Para além dos motivos de ingresso, as Figuras 3 a 5 examinam os desfechos do desacolhimento, evidenciando os diferentes caminhos percorridos pelas crianças e adolescentes ao deixarem o sistema.

Figura 3 – Motivos dos desacolhimentos registrados em 2025

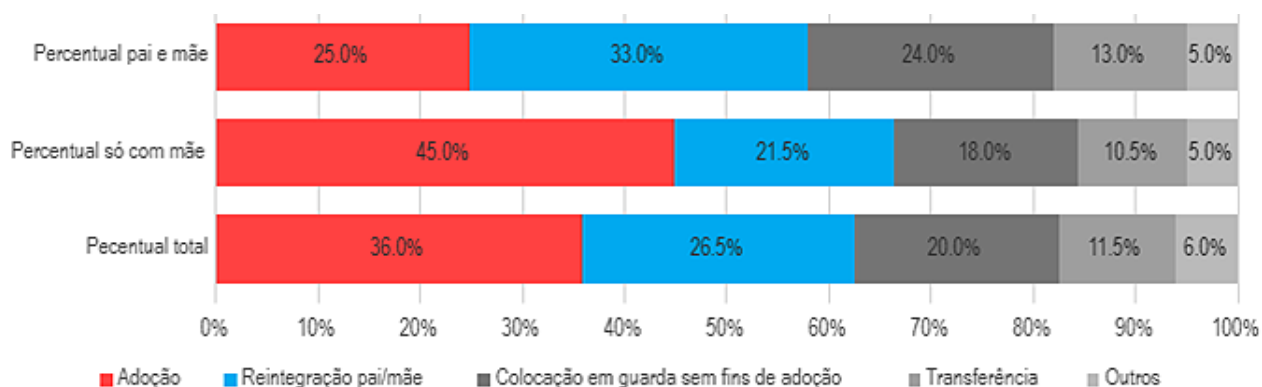


Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

A análise da Figura 3 indica que, embora a reintegração familiar constitua o desfecho mais frequente, sua incidência é menor nos casos em que a mãe figura como única referência parental registrada. Em contrapartida,

observa-se maior proporção de adoções nesses casos, sugerindo trajetórias institucionais distintas para crianças provenientes de contextos de monoparentalidade materna.

Figura 4 – Motivos dos desacolhimentos registrados em 2025 de crianças acolhidas até 2 anos de idade



Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

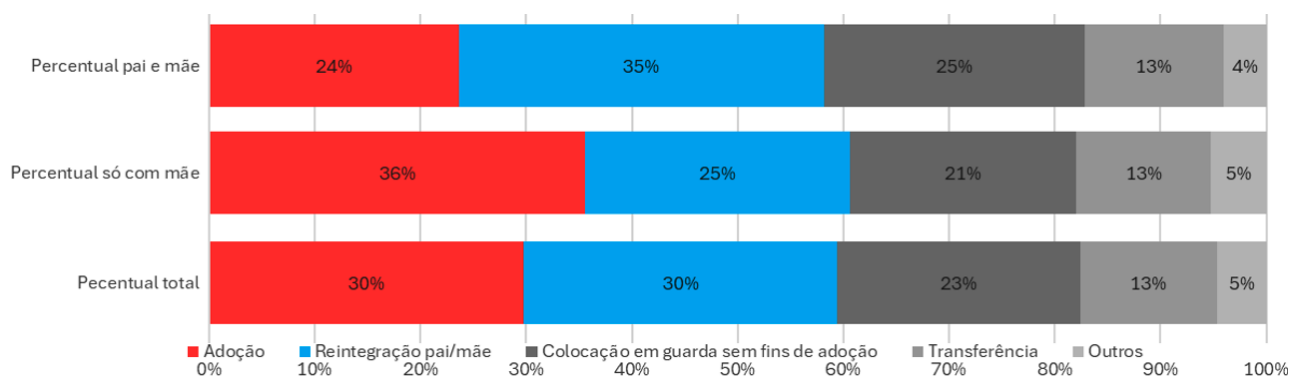
Por outro lado, quando o recorte se limita às crianças de até 2 anos, observa-se um dado particularmente significativo. Enquanto, no conjunto geral de crianças acolhidas apenas com a mãe registrada, o desfecho *adoção* corresponde a 20% dos desacolhimentos, entre as crianças de até 2 anos esse percentual alcança 45%.

Considerando que 1.340 crianças desacolhidas de até 2 anos em 2025, correspondentes a aproximadamente 15% do total, possuíam processos de entrega voluntária, realizou-se também análise com a exclusão

desses casos, a fim de evitar distorções nos resultados. Isso porque, na maior parte das situações de entrega voluntária, o desfecho tende a ser a adoção, atingindo 73% dos registros.

Destaca-se, ainda, que o objetivo da presente análise consiste em compreender a trajetória institucional das crianças em contextos nos quais as mães desejam exercer os cuidados e buscam, ao menos em tese, a reintegração familiar, o que não ocorre, por definição, nos casos de entrega voluntária.

Figura 5 – Motivos dos desacolhimentos, em 2025, de crianças acolhidas até os 2 anos, excluídos os casos de entrega voluntária



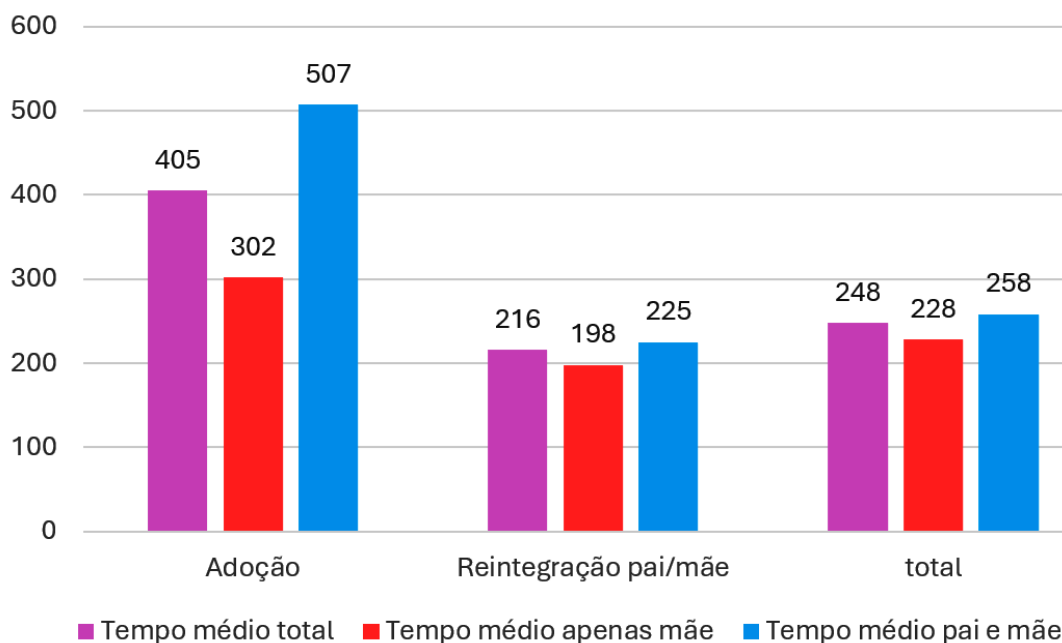
Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

Com a exclusão dos processos de entrega voluntária, observa-se que o desfecho adoção ocorre em 36% dos casos em que a criança possui apenas o registro da mãe, percentual superior ao de crianças reintegradas à genitora e significativamente mais elevado do que o verificado nos casos envolvendo

crianças que possuem mãe e pai em seus registros.

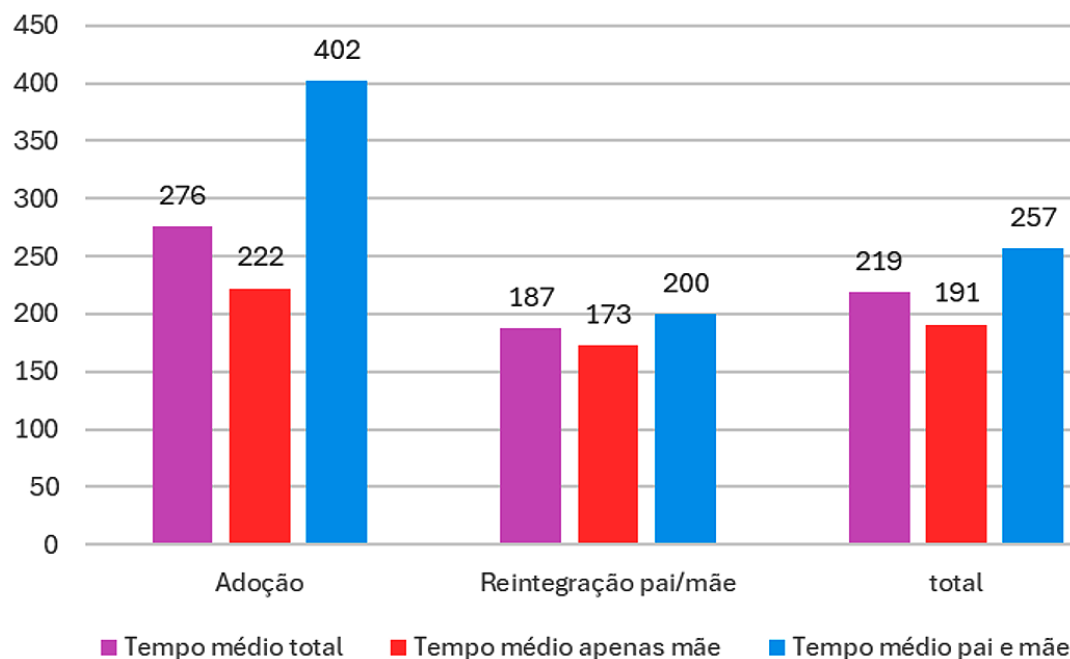
As Figuras 6 a 8 deslocam o foco para a dimensão temporal, apresentando o tempo médio de permanência no acolhimento nos casos de desacolhimento ocorridos em 2025.

Figura 6 – Tempo médio de permanência no acolhimento (desacolhimentos em 2025)



Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

Figura 7 – Tempo médio de permanência no acolhimento de crianças de até 2 anos desacolhidas em 2025



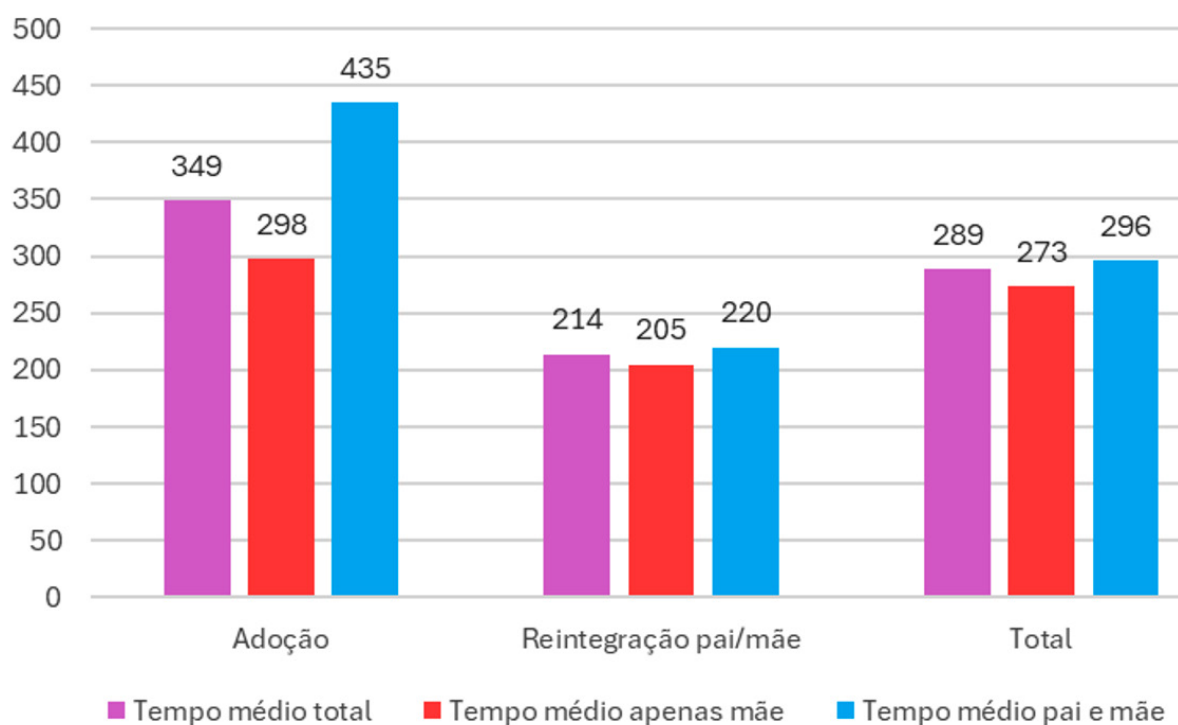
Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

A análise do tempo de permanência no acolhimento revela um padrão relevante quando considerados os diferentes desfechos. De modo geral, os casos que resultam em adoção apresentam tempo médio de permanência superior ao observado nos casos de reintegração familiar. No entanto, ao se observar o recorte das crianças acolhidas apenas com referência materna, verifica-se uma redução significativa desse tempo, indi-

cando trajetórias institucionais mais curtas até a adoção nesses casos.

Ao considerar o recorte de crianças de até dois anos, nota-se que os dados evidenciam diferenças relevantes nos tempos de permanência no sistema de acolhimento, especialmente quando considerados os desfechos e a composição familiar de origem.

Figura 8 – Tempo médio de permanência no acolhimento de crianças de até 2 anos descolhidas em 2025, excluídos os casos de entrega voluntária



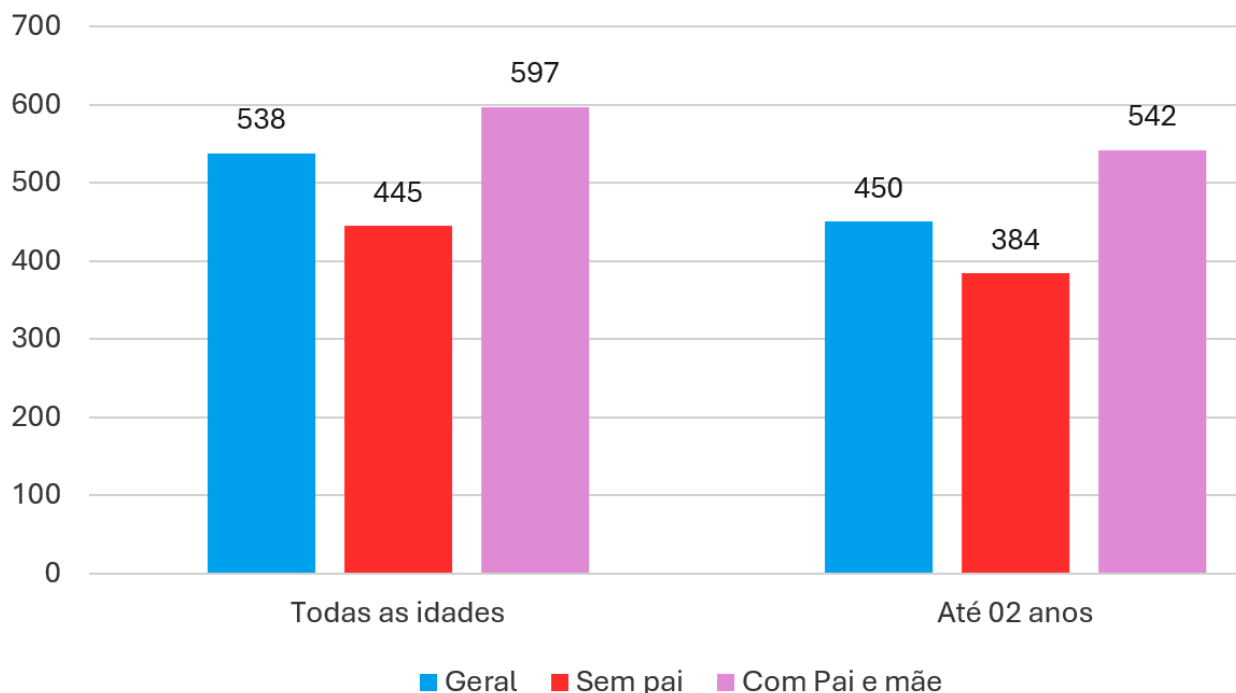
Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

De forma geral, observa-se que o tempo médio total de permanência é superior nos casos em que há registro de pai e mãe, em comparação com aqueles em que há apenas a referência materna. Esse padrão se mantém também nos recortes específicos, como na faixa etária de até dois anos e na exclusão dos casos de entrega voluntária, sugerindo tratar-se de uma tendência estrutural, e não de um efeito pontual.

Por fim, na Figura 9, realizou-se a análise do tempo de tramitação das ações de DPF,

utilizando-se o intervalo entre o primeiro acolhimento e a sentença. Nesse caso, optou-se pela utilização da mediana, e não da média, em razão da presença de valores extremos (*outliers*), que distorciam significativamente a distribuição dos dados. A utilização da mediana, nesse contexto, permite captar de forma mais fidedigna o comportamento típico dos casos, evitando a superestimação dos tempos em decorrência de situações excepcionais de longa permanência no sistema.

Figura 9 – Mediana do tempo decorrido entre o primeiro acolhimento até a sentença da DPF



Fonte: elaboração própria com base em extração de dados do SNA, realizada em fevereiro de 2026.

Os resultados indicam que, considerando-se todas as idades, a mediana do tempo entre o acolhimento e a sentença de DPF é de 538 dias, sendo inferior nos casos em que há apenas o registro da mãe (445 dias) e superior naqueles em que há pai e mãe registrados (597 dias). Esse padrão se repete de

forma consistente na análise específica das crianças de até dois anos: a mediana geral é de 450 dias, com redução para 384 dias nos casos sem registro paterno e elevação para 542 dias quando ambos os genitores estão registrados.

4 DISCUSSÃO

4.1 DESAFIOS PARA O OLHAR SOBRE A MONOPARENTALIDADE FEMININA DESDE OS DADOS DO SNA E O CONTEXTO DAS SEPARAÇÕES DE FAMÍLIAS

Como descrito na introdução do artigo, os dados apresentados foram extraídos buscando responder às seguintes perguntas: seria possível considerar que as crianças que possuem apenas o nome da mãe no registro estão sobrerrepresentadas no acolhimento, segundo o SNA? As crianças e adolescentes acolhidos que possuem apenas a mãe no registro têm um desfecho diferente das de-

mais? Há diferenças significativas ao considerarmos o desfecho e a idade das crianças?

Ao analisarmos o grupo de 34% de crianças vinculadas apenas à mãe (Figura 1), número significativo dentro do universo de crianças acolhidas, foi possível observar que o percentual de crianças apenas com referência materna (Figura 2) é mais elevado entre aquelas com idade entre 0 e 2 anos

(~51,7%), declinando progressivamente nos demais grupos etários.

Essa informação já constitui um importante ponto de reflexão. O início da vida das crianças, especialmente a primeira infância, é considerado um período fundamental para o desenvolvimento infantil. No ordenamento jurídico brasileiro, essa fase é definida pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) como o período que abrange os primeiros seis anos completos de vida, demandando prioridade e investimentos específicos por parte das políticas públicas.

Por sua vez, para aquelas pessoas que exercem o cuidado, trata-se de uma fase extremamente demandante. Nos primeiros anos, as necessidades de atenção contínua, cuidado físico e suporte emocional se intensificam, exigindo tempo, recursos materiais e redes de apoio. Em um contexto como o brasileiro, no qual há reconhecido déficit de berçários, creches e mecanismos públicos de apoio às famílias, a sobrecarga das mães, que ainda atuam como principais cuidadoras, torna-se ainda mais evidente.

O esforço analítico voltado à compreensão da monoparentalidade feminina, no presente artigo, coaduna-se com o fato de que tais exigências tendem a recair de forma quase exclusiva sobre as mães, sem correspondente redistribuição social do cuidado. Quando compartilhadas, essas responsabilidades recaem, em geral, sobre outras mulheres da família ou da rede de apoio. O exercício solitário do cuidado, sem companheiro ou rede de apoio, amplia, em tese, a vulnerabilidade vivenciada por mãe e bebê nesse momento da vida e pode contribuir para que o sistema de proteção intervenha sobre essas famílias por meio de medidas protetivas relacionadas à criança, quando se considera que os cuidados prestados são insuficientes.

Essas desigualdades são evidentes quando analisamos os dados sobre as configura-

ções familiares contemporâneas. Segundo a PNAD Contínua 2022 (IBGE, 2023), havia aproximadamente 11,3 milhões de mães solo, correspondendo a 14,9% dos domicílios. Dentre essas mulheres, cerca de 90% se autodeclaram negras, evidenciando a sobreposição de desigualdades raciais e de gênero.

Quando pensamos no trabalho de cuidado dos filhos, especialmente em contextos de vulnerabilidade, a maternidade é frequentemente atravessada por julgamentos morais e expectativas normativas que desconsideram as condições concretas de vida dessas mulheres, reforçando práticas institucionais de controle e vigilância sobre seus corpos e suas decisões reprodutivas (Mattar e Diniz, 2012). A ideia de hierarquias reprodutivas das autoras reforça o fato de que há determinadas mulheres cuja reprodução é valorizada, e outras não, assim como nem todas as mulheres mães estão sujeitas à vigilância sobre seus corpos e capacidades reprodutivas, o que também podemos nomear de governança reprodutiva (Fonseca, Marre e Rifiotis, 2021).

A sobrecarga do cuidado atribuída às mulheres, especialmente às mulheres negras e pobres, revela uma divisão social e sexual do trabalho que permanece invisibilizada e desvalorizada. Autoras como Hirata (2016) demonstram que o trabalho de cuidado, embora essencial à reprodução da vida, é historicamente naturalizado como responsabilidade feminina, sem a correspondente garantia de suporte estatal ou redistribuição social.

Assim, mais do que descrever uma configuração familiar, esses dados reforçam a distribuição desigual das responsabilidades de cuidado já descrita em estudos qualitativos, sendo profundamente marcada por fatores raciais, de gênero e socioeconômicos. A maternidade exercida de forma isolada, especialmente entre mulheres negras

e pobres, não pode ser compreendida como uma escolha individual isolada, mas como resultado de processos estruturais que combinam desigualdade de gênero, ausência de corresponsabilização paterna e insuficiência de políticas públicas.

Diversas pesquisas sobre a destituição do poder familiar apontam que esses processos judiciais recaem prioritariamente sobre as mães, frequentemente sem a participação dos pais, sem que fique claro, contudo, se estes estão ausentes da vida das crianças ou sequer constam em seus registros civis. A ausência dos homens no âmbito dos processos, ou mesmo nos registros das crianças, merece ser observada com atenção. Da mesma forma, a destituição do poder familiar parece recair especialmente sobre mulheres negras e empobrecidas.

Em pesquisa qualitativa, Gomes (2022) observa dois pontos interessantes quanto ao viés de gênero que pode ser observado nos processos de DPF. O primeiro deles refere-se ao fato de que, quando a figura paterna, ou outra figura masculina, como avô ou tio, está presente e manifesta interesse no exercício do cuidado, frequentemente ela é considerada inapta pelas equipes técnicas, recaindo sobre uma figura feminina próxima (esposa, companheira ou namorada) a expectativa principal pelos cuidados cotidianos da criança. O segundo ponto observado foi que é possível aos pais das crianças concordarem com a destituição do poder familiar, mesmo quando a mãe deseja exercer os cuidados. Assim, no âmbito do processo judicial, é possível que o homem concorde com a DPF sem que seja efetivamente instado pelas instituições do sistema de justiça e proteção a prestar alimentos ou qualquer outro tipo de apoio material às mães que manifestam desejo de permanecer com seus filhos. Dessa forma, a atuação estatal parece reforçar o lugar de cuidado exclusivo das mulheres.

Outro ponto interessante a se destacar é a questão do registro das crianças. A diferenciação dos dados de crianças com ou sem pai no registro a partir do SNA é uma forma de supor tratar-se de mulheres que exercem o cuidado monoparental. Sem dúvidas, há casos de mulheres que, por exemplo, exercem o cuidado no âmbito de relações homoafetivas ou que possuam um companheiro de fato que não registrou ou que não é pai biológico das crianças. Da mesma forma, é possível considerar que diversas mulheres que deram à luz a crianças que possuem o nome do pai no registro não contam, de fato, com o apoio deles no exercício das tarefas do cuidado em relação à criança.

De acordo com dados da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (2026), em 2025 foram registrados 2.509.488 nascimentos no país, dos quais 173.800 (aproximadamente 6%) ocorreram sem a indicação do nome do pai no registro civil. Ao observarmos que 34% das crianças acolhidas não possuem o nome do pai no registro, torna-se possível identificar a sobre-representação desse grupo populacional no contexto do acolhimento institucional.

Um ponto que merece destaque é o fato de que mulheres e homens em situação de vulnerabilidade extrema, como a população em situação de rua, muitas vezes enfrentam obstáculos para registrar seus filhos logo após o nascimento. Esse expediente tem sido denunciado como prática de aceleração da retirada das crianças de suas famílias (Gomes, 2022), questão que também vem sendo objeto de análise do Conselho Nacional de Justiça por meio do Comitê Nacional PopRuaJud. A análise dos dados relativos ao desfecho adoção das crianças sem registro paterno reforça a hipótese de que essa prática se ancora em um efeito concreto de aceleração, uma vez que os desfechos de destituição do poder familiar e adoção ocor-

rem, de fato, de maneira mais célere quando há apenas referência materna registrada.

Sobre o tema, o CNJ por meio de sua Resolução CNJ n. 425 de 8 de outubro de 2021, estabeleceu em seu art. 30, § 1º, que “A situação de rua não é motivo suficiente para a suspensão e perda do poder familiar, de acordo com o art. 23 do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA)” e, em seu art. 31, § 1º, que “a deficiência da identificação civil dos pais não obsta a expedição da Declaração de Nascido Vivo (DNV) e o registro de nascimento da criança”. Observa-se assim que, para alguns grupos, existe uma barreira efetiva para registrar as crianças que pode estar sendo representada nos dados coletados, especialmente no que tange às crianças de até 2 anos, considerando-se extenso mapeamento que demonstra, qualitativamente, que as separações de mulheres em situação de rua e vulnerabilidade extrema ocorrem, em geral, logo ao nascimento das crianças desde os ambientes hospitalares (Rosato, 2018; Gomes, 2017; Sarmiento, 2020; Alves, 2020; Souza, 2022).

Nessa perspectiva, o maior percentual de crianças acolhidas apenas com referência materna entre 0 e 2 anos não indica, neces-

sariamente, maior incidência de falhas no exercício da maternidade, mas evidencia a sobrecarga estrutural do cuidado nesse período e sua seletividade ante os órgãos de proteção.

A primeira infância, e mais especificamente os dois primeiros anos de vida, emerge, nos dados, como um período crítico em que a insuficiência de suporte estatal se traduz mais diretamente em risco de acolhimento institucional que poderá impactar a vida das crianças e até mesmo resultar em sua separação definitiva. A ausência de políticas públicas adequadas, como acesso a creches, renda e redes de apoio, torna mais visíveis, e institucionalmente sancionáveis, situações de vulnerabilidade que se intensificam justamente quando o cuidado é mais exigente.

O encaminhamento ao acolhimento institucional, como têm demonstrado pesquisadoras que se dedicam ao estudo da destituição do poder familiar, acaba por determinar, para muitas famílias, sua separação definitiva, em contrariedade ao previsto pelo ECA e, segundo os dados coletados, especialmente nos casos de mães que exercem a monoparentalidade.

4.2 OS MOTIVOS DO ACOLHIMENTO

De modo geral, entre os motivos mais frequentes de ingresso no acolhimento destacam-se negligência, abandono, dependência química ou alcoolismo dos responsáveis e conflitos familiares. Como se observa na Tabela 1, a distribuição desses motivos mantém relativa estabilidade quando considerados apenas os casos de crianças acolhidas em contextos de monoparentalidade materna, sugerindo, em um primeiro momento, ausência de diferenciação substantiva nos critérios formais de ingresso.

Entretanto, essa aparente homogeneidade se altera significativamente quando

a análise se concentra nas crianças de até dois anos acolhidas apenas com o registro materno. Nesse grupo, observa-se uma reconfiguração relevante dos motivos de ingresso: a categoria *dependência química ou alcoolismo dos responsáveis* alcança 14%, percentual superior ao dobro do observado no conjunto geral dos casos (6%). Também se verifica aumento da incidência de abandono (10%).

Quanto à categoria *consentimento de mãe/pai*, observa-se que, após a exclusão dos casos de entrega voluntária, sua incidência torna-se praticamente residual. O resultado

indica que a ampla maioria dos acolhimentos ocorre sem o consentimento dos responsáveis, evidenciando o caráter predominantemente interventivo da atuação estatal.

Ao mesmo tempo, a persistência da categoria *negligência* como principal fundamento para o acolhimento, inclusive na primeira infância, reforça a hipótese de que essa classificação opera como categoria abrangente, capaz de absorver múltiplas formas de vulnerabilidade social, além de reproduzir estigmas e moralidades sobre o exercício do cuidado (Berberian, 2015).

Para Cardarello (1998), o elevado número de acolhimentos motivados por *negligência* representa, em realidade, uma reformulação do antigo *internamento assistencial* existente antes do Estatuto da Criança e do Adolescente. A autora aponta que, apesar da alteração terminológica, permanecem sendo as mesmas situações de precariedade social que justificam os acolhimentos institucionais no país.

Nesse contexto, a baixa incidência formal da categoria *carência de recursos materiais* (1%) merece atenção, sobretudo porque contrasta com o perfil socioeconômico amplamente documentado das famílias de crianças e adolescentes acolhidos.

Esse descompasso sugere que a vulnerabilidade socioeconômica não desaparece como fator explicativo do acolhimento, mas tende a ser reclassificada sob categorias juridicamente mais aceitáveis, como *negligência*. Tal categoria frequentemente é mobilizada para enquadrar situações de sobrecarga materna, ausência de rede de apoio, precariedade habitacional e dificuldades de acesso a políticas públicas. Nesses casos, as condições de cuidado passam a ser avaliadas como inadequadas sem que sejam

devidamente consideradas as condições estruturais em que esse cuidado é exercido (Gomes, 2022).

Essa dinâmica dialoga diretamente com a literatura sobre ética do cuidado, que enfatiza a inseparabilidade entre práticas de cuidado e as condições materiais e relacionais que as sustentam (Gilligan, 2003). Os dados aqui analisados reforçam interpretações segundo as quais o sistema de justiça tende a promover avaliações individualizadas da conduta materna, com forte incidência de responsabilização das mulheres pelo fracasso das condições de cuidado.

Além disso, é importante destacar que, no período perinatal e nos primeiros momentos da vida da criança, as mulheres permanecem sob intensa vigilância institucional, especialmente por parte dos serviços de saúde, como hospitais maternidade e unidades básicas de saúde. Tais instituições têm sido apontadas como espaços nos quais ocorrem diversas violações de direitos, entre elas: constrangimento para a entrega de crianças; notificações compulsórias às varas da infância e juventude sem acionamento prévio da rede de proteção; alta médica das mulheres sem a correspondente *alta social* das crianças; e obstáculos ao registro civil dos recém-nascidos.

Essas práticas têm sido identificadas como elementos centrais na aceleração da separação entre mães e bebês, podendo contribuir para o acolhimento significativo de crianças pequenas, particularmente filhas de mulheres em situação de vulnerabilidade extrema, com sofrimento psíquico, uso problemático de álcool e outras drogas, ou em situação de rua, entre outras condições vulnerabilizantes (Souza, 2022; Sarmiento, 2020; Rosato, 2018; Gomes, 2017).

4.3 OS MOTIVOS DE DESLIGAMENTO E OS TEMPOS DE ACOLHIMENTO

A análise dos motivos de desligamento do acolhimento institucional revela padrões relevantes quando considerada em conjunto com a configuração familiar e os tempos de permanência no sistema.

Nos casos de monoparentalidade materna, observa-se um padrão consistente de maior incidência de adoção e menor ocorrência de reintegração familiar em comparação aos casos em que há ambos os genitores registrados. O dado indica uma tendência de maior ruptura definitiva dos vínculos familiares nesses contextos.

Esse padrão se intensifica no recorte de crianças de até dois anos, mesmo após a exclusão dos casos de entrega voluntária. Nesse grupo, a adoção supera a reintegração familiar nos casos em que há apenas a mãe registrada, sugerindo que, quanto mais jovem a criança e mais limitada a configuração familiar, maior tende a ser a probabilidade de encaminhamento à adoção, em detrimento de estratégias voltadas à manutenção ou reconstrução dos vínculos familiares.

No que se refere especificamente aos processos de reintegração familiar, os dados indicam que o tempo médio de permanência no acolhimento é sistematicamente maior quando há ambos os genitores. Essa diferença pode ser interpretada como indicativa de maior esforço institucional voltado à recomposição do núcleo familiar.

Em pesquisa qualitativa, Gomes (2022) descreve relatos reiterados de profissionais das equipes técnicas das varas da infância segundo os quais a existência de barreiras ao registro das crianças pelos pais, bem como a ausência de busca ativa pelos genitores, ainda que indicados pelas mães, independentemente de constarem formalmente no registro civil, funcionariam, na prática, como estratégias de aceleração dos processos de acolhimento e destituição do poder

familiar. Isso ocorreria porque grupos familiares menos numerosos implicariam menor necessidade de acionamento da família extensa, redução do número de entrevistas, estudos técnicos e diligências voltadas à reintegração familiar.

Em relação à adoção, observa-se padrão semelhante: os tempos médios de permanência no acolhimento são significativamente maiores nos casos em que há pai e mãe registrados. O resultado sugere que, antes da definição pela adoção, há tendência de maior esgotamento das tentativas de reintegração familiar quando ambos os genitores estão presentes. Ainda que esse esforço não seja necessariamente qualitativo, no sentido de promover suporte efetivo à família de origem, ele parece ser, ao menos, quantitativamente maior, envolvendo mais pessoas e, conseqüentemente, produzindo trajetórias institucionais mais longas.

Por outro lado, os dados revelam que, especialmente na faixa etária de até dois anos, os casos envolvendo apenas a mãe apresentaram tempos consideravelmente menores até a adoção. O achado sugere que, nesses contextos, a decisão pelo encaminhamento à adoção tende a ocorrer de forma mais célere. Aspectos estruturais relacionados à vulnerabilidade socioeconômica de famílias monoparentais podem influenciar essa dinâmica decisória, embora tal hipótese demande investigação adicional.

É importante destacar que as críticas dirigidas ao sistema de adoção brasileiro frequentemente se concentram na longa espera enfrentada pelos pretendentes à adoção e na percepção de que as crianças demorariam excessivamente para serem destituídas de suas famílias de origem. Nesse cenário, a redução do tempo entre o acolhimento, a destituição do poder familiar e a adoção costuma ser celebrada como

sinal de maior eficiência decisória. Contudo, entende-se que esse dado deve ser analisado com cautela.

À luz do referencial teórico adotado, o aumento do número de adoções e a redução do tempo até a adoção, especialmente em contextos de monoparentalidade feminina, podem refletir não apenas maior agilidade processual, mas também menor mobilização de estratégias voltadas à manutenção ou reconstrução dos vínculos familiares. Tais dinâmicas dialogam com as lógicas de reincidência da retirada de filhos descritas por Gomes (2022), reforçando tendências de conversão da vulnerabilidade social em separação definitiva e de tomada de decisões baseadas em perfis e estigmas, em detrimento da análise individualizada dos casos concretos.

Essa leitura é reforçada por achados empíricos sobre a atuação do Poder Judiciário. Estudo publicado pela primeira autora evidencia que, nos casos analisados pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça em 2022, foi deferido ou mantido o afastamento dos pais biológicos em 93% das decisões. Já nos casos envolvendo famílias substitutas, mesmo em situações de adoções realizadas fora do cadastro legal, o afastamento foi determinado em apenas 37% dos casos (Mota e Lima, 2025).

Exemplo ilustrativo dessa dinâmica pode ser observado no julgamento do HC n. 776.660/SC, em que, apesar do contexto de violência doméstica vivenciado pela

mãe biológica, o acolhimento institucional da criança foi mantido sob o fundamento de proteção ao seu melhor interesse (Mota e Lima, 2025). A decisão evidencia como, mesmo diante de elementos que poderiam sustentar estratégias de reintegração familiar, a solução institucional permanece centrada na separação, reforçando o caráter interventivo da atuação estatal.

À luz desses elementos, a maior celeridade observada nos casos de monoparentalidade feminina, especialmente entre crianças de até dois anos, pode refletir não apenas rapidez processual, mas também a incidência de critérios implícitos de avaliação da capacidade familiar, que operam de forma desigual. Nesses contextos, a vulnerabilidade social tende a ser mais rapidamente convertida em fundamento para o afastamento definitivo, contribuindo para a maior incidência de adoção e para a redução dos tempos de acolhimento.

Por fim, convém destacar os tempos mais curtos envolvendo crianças de até dois anos. O perfil de adotabilidade associado à baixa idade foi reiteradamente apontado por diferentes atores institucionais como justificativa para a aceleração dos trâmites processuais, sob o argumento de oferecer às crianças menores uma oportunidade de adoção antes que cresçam e se tornem menos procuradas pelos pretendentes (Gomes, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO BASEADA NA JUSTIÇA REPRODUTIVA

Os dados analisados evidenciam que a monoparentalidade feminina, especialmente na primeira infância, não apenas está sobrerrepresentada no acolhimento institucional, como também se associa a trajetórias

distintas no sistema de justiça. Observa-se, de forma consistente, maior incidência de adoção e menor ocorrência de reintegração familiar nesses casos, padrão que se intensifica entre crianças de até dois anos, mesmo

após a exclusão das situações de entrega voluntária.

Além disso, verifica-se maior celeridade nos processos envolvendo crianças que possuem apenas o nome da mãe no registro, tanto no tempo de permanência no acolhimento quanto no intervalo até a sentença de destituição do poder familiar. Em conjunto, esses achados sugerem que, quanto mais jovem a criança e mais restrita a configuração familiar, maiores tendem a ser as chances de ruptura definitiva dos vínculos familiares, além de mais reduzido o tempo necessário para sua concretização.

No que se refere aos motivos de acolhimento, destaca-se a centralidade da categoria *negligência*, cuja amplitude tende a incorporar situações diversas, frequentemente relacionadas a contextos de vulnerabilidade social. A baixa incidência formal da categoria *carência de recursos materiais*, contrastando com o perfil socioeconômico amplamente documentado dessas famílias, reforça a hipótese de que dificuldades estruturais de cuidado continuam sendo reclassificadas sob categorias juridicamente mais aceitáveis. Esse deslocamento limita a compreensão das causas do acolhimento e pode contribuir para a reprodução de leituras individualizantes sobre situações que são, em grande medida, socialmente produzidas.

Nesse contexto, a incorporação da perspectiva da justiça reprodutiva permite ampliar a interpretação dos dados, deslocando o foco da suposta incapacidade das famílias, especialmente das monoparentais femininas, para as condições concretas em que o cuidado é exercido.

Nessa perspectiva, os direitos reprodutivos, compreendidos como direitos humanos fundamentais, asseguram não apenas a autonomia sobre decisões relacionadas à reprodução, mas também o direito de ter filhos e criá-los em condições dignas. A efetivação desses direitos exige, portanto, não

apenas abstenção estatal, mas também a implementação de políticas públicas capazes de garantir seu exercício concreto (Piovesan, 2004).

O movimento feminista negro, representado por autoras como Ross e Solinger (2017), desenvolve a perspectiva da justiça reprodutiva para além do direito de decidir sobre ser ou não mãe, enfatizando a necessidade de considerar fatores sociais, econômicos e institucionais para o exercício pleno da autonomia reprodutiva, especialmente diante da vulnerabilização histórica de mulheres negras e racializadas, como também já demonstrou Davis (2016).

Nesse sentido, convém também recuperar a noção de governança reprodutiva. Fonseca, Marre e Rifiotis (2021), a partir de Morgan e Roberts (2012), definem o conceito como:

Os mecanismos pelos quais diferentes configurações históricas de atores, como instituições estatais, religiosas e internacionais financeiras, ONGs e movimentos sociais, usam controles legislativos, incentivos econômicos, injunções morais, coerção direta e incitamentos éticos para produzir, monitorar e controlar comportamentos reprodutivos e práticas populacionais. (Morgan; Roberts, 2012, p. 243, *apud* Fonseca; Marre; Rifiotis, 2021).

Retomar a ideia de governança reprodutiva é particularmente relevante em um estudo que analisa dados de acolhimento institucional cujo desfecho, não raramente, é a separação definitiva das famílias por meio da destituição do poder familiar e da adoção das crianças por outras famílias. Os dados indicam que a seletividade do sistema recai de maneira desproporcional sobre determinadas configurações familiares, especialmente aquelas em que há apenas o nome da mãe no registro civil.

Nessa dinâmica, o acolhimento institucional e a destituição do poder familiar podem ser compreendidos como mecanismos inse-

ridos em formas mais amplas de governança reprodutiva, ao lado de práticas como constrangimentos à entrega voluntária e pressões para adesão a métodos contraceptivos, como DIU e laqueadura.

O acolhimento institucional, portanto, não pode ser analisado exclusivamente como resposta protetiva a situações de risco, mas também como dispositivo que, em determinados contextos, opera na gestão das desigualdades sociais. Ao incidir de maneira desproporcional sobre famílias monoparentais femininas em situação de pobreza, grupo que, segundo os dados nacionais disponíveis, apresenta importante marcador racial, o sistema de proteção pode converter desigualdades estruturais em critérios implícitos de intervenção estatal.

É nesse ponto que a justiça reprodutiva se articula diretamente com a política de acolhimento. Ao afirmar o direito de criar filhos em condições dignas, esse paradigma impõe ao Estado o dever de estruturar políticas públicas capazes de sustentar o cuidado no âmbito familiar, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade. A ausência dessas condições não pode ser convertida em fundamento para a retirada das crianças, sob pena de transformar desigualdade social em critério implícito de separação familiar.

Diante desse cenário, os resultados do estudo apontam também para a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de produção de dados e acompanhamento das famílias no âmbito do SNA. Nesse sentido, dois eixos parecem particularmente relevantes.

O primeiro refere-se à qualificação dos motivos de acolhimento, com o desenvolvimento de categorias capazes de diferenciar, de forma mais precisa, situações de violação de direitos daquelas relacionadas à insuficiência de políticas públicas e às condições materiais de vida. Uma possibilidade seria a revisão do próprio modelo de registro, pre-

vendo a indicação de um motivo principal de acolhimento acompanhado de motivos secundários. Essa estrutura permitiria captar, de forma mais fiel, a complexidade das situações concretas, evitando a redução de múltiplas vulnerabilidades a categorias abrangentes como *negligência*. Esse aprimoramento contribuiria para reduzir as sobreposições atualmente existentes e tornar mais visíveis os determinantes estruturais do acolhimento.

O segundo eixo diz respeito à incorporação, no próprio sistema, de informações sobre condições socioeconômicas, acesso a políticas públicas, família extensa e redes de apoio. A inclusão de campos estruturados relacionados, por exemplo, ao acesso a programas de transferência de renda, inscrição no Cadastro Único, acesso à creche e acompanhamento por serviços socioassistenciais pode contribuir para uma compreensão mais abrangente das trajetórias familiares, além de possibilitar monitoramento mais qualificado das estratégias de reintegração familiar.

Destaca-se que avanços recentes no SNA, como a inclusão de campos voltados ao registro de avós, representam passo relevante na ampliação da visibilidade da família extensa. O aprimoramento e a ampliação desses registros, incluindo outros membros da rede de apoio e sua efetiva participação no cuidado, podem contribuir para uma leitura mais aderente às dinâmicas reais de cuidado e para o fortalecimento de estratégias voltadas à manutenção da criança no âmbito familiar.

Nessa direção, o aprimoramento dos dados e das práticas institucionais no âmbito do SNA, bem como a ampliação de estudos sobre essas informações, apresentam-se como condições fundamentais para a construção de uma política de acolhimento que, em vez de reproduzir desigualdades estrutu-

rais, seja efetivamente capaz de sustentar o direito à convivência familiar e comunitária.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ariana Oliveira. **"Quem tem direito a querer ter/ser mãe?" Dinâmicas entre gestão, instâncias estatais e ação política em Belo Horizonte (MG)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS (Arpen-Brasil). **Painel Registral:** Pais Ausentes. Brasília: Arpen-Brasil, 2026. Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/painel-registral/pais-ausentes>. Acesso em: 19 mar. 2026.

BERBERIAN, Thais. Serviço social e avaliações de negligência: debates no campo da ética profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 121, p. 48-65, 2015.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 27 maio 2026.

CARDARELLO, Andrea. A transformação do “internamento assistencial” em “internamento por negligência”: tirando a cidadania dos pais para dá-las às crianças. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 306-331, 1998.

CARDOSO, Gracielle Feitosa de Loiola. **(RE) produção de famílias “incapazes”: paradoxos à convivência familiar de crianças e adolescentes institucionalizados**. 2017. 199 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)

– Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/20274>. Acesso em: 28 maio 2026

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico Nacional da Primeira Infância**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/diagnostico/>. Acesso em: 26 maio 2026

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 289 de 14 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2976>. Acesso em: 26 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 425 de 8 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 26 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. painel de acompanhamento. Brasília: CNJ, 2026. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&4-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a&opt=currsel&select=clearall>. Acesso em: 26 maio 2026.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FÁVERO, Eunice Teresinha (coord.). **Perda do pátrio poder**: aproximações a um estudo socioeconômico. São Paulo: Veras Editora, 2000.

FÁVERO, Eunice. Serviço social no sociojurídico: requisições conservadoras e resistências na defesa de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 131, p. 51-74, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24857/ss.131.51-74>.

[org/10.1590/0101-6628.130](https://doi.org/10.1590/0101-6628.130). Acesso em: 10 ago. 2024.

FONSECA, Claudia; MARRE, Diana; RIFIOTIS, Fernanda. Governança reprodutiva: um assunto suma relevância política. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 27, n. 61, p. 7-46, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832021000300001>. Acesso em: 29 jul. 2022.

GILLIGAN, Carol. **In a different voice: psychological theory and women's development**. 38 ed. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

GOMES, J. D. G. **O cuidado em julgamento: um olhar sobre os processos de destituição do poder familiar no estado de São Paulo**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2022.tde-19012023-190700>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GOMES, J. D. G. (coord.). **Primeira infância e maternidade nas ruas de São Paulo**. São Paulo: Lampião, Conteúdo e Conhecimento, 2017.

HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 53–64, dez. 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/o-trabalho-de-cuidado>. Acesso em: 26 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LAURINO, R. C. **Atuação do Conselho Nacional de Justiça na política penal: estudo de caso da Resolução CNJ n. 348/2020**. 2025. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

MATTAR, L. D.; DINIZ, C. S. G. Hierarquias reprodutivas: maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas

mulheres. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 16, n. 40, p. 107–119, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/XqxCrSPzLQSyTJjsFQM-dwjb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

MOTA, Isabely Fontana da. **O direito de não ser mãe: justiça reprodutiva e a entrega voluntária no Brasil**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

MOTA, I. F. da; LIMA, J. M. F. de. Acesso à Justiça e melhor interesse da criança nas decisões da Terceira Turma do STJ envolvendo destituição do poder familiar. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 21, p. e2502, 2025.

PIOVESAN, Flávia. A Mulher e o debate sobre direitos humanos no Brasil **Revista da Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 2, 2004. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/flavia_piovesan.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

ROSATO, Cássia Maria. **A vida das mulheres infames: genealogia da moral de mulheres usuárias de drogas e/ou em situação de rua**. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

ROSS, L. J.; SOLINGER, R. **Reproductive Justice: an introduction**. Berkeley: University of California Press, 2017.

SARMENTO, Caroline. **Por que não podemos ser mães?: Tecnologias de governo, maternidade e mulheres com trajetória de rua**. 2020. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2020.

SOUZA, Isadora Simões de. **Mulheres usuárias de drogas e o sequestro de seus filhos: interrogar a violência de estado numa perspectiva feminista**. 2022. Tese (Doutorado em: Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

Isabely Fontana da Mota

Mestra em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES), cedida ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), onde atua como Diretora de Projetos do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ). Membro do Comitê de Apoio ao Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA).

Janaína Dantas G. Gomes

Mestre e Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista de Pós-Doutorado Júnior na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com apoio do CNPQ.

Submetido em: 10/4/2026

Aceito em: 19/5/2026

ARTIGO

INFÂNCIA E JUVENTUDE

MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA ENVOLVENDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES: GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL, CAPACIDADE ESTATAL LOCAL E TENSÕES DE COMPETÊNCIA NAS LEIS MARIA DA PENHA E HENRY BOREL

URGENT PROTECTIVE MEASURES INVOLVING CHILDREN AND ADOLESCENTS: INTERINSTITUTIONAL GOVERNANCE, LOCAL STATE CAPACITY, AND JURISDICTIONAL TENSIONS IN THE MARIA DA PENHA AND HENRY BOREL LAWS

Carlos Antonio Ferreira de Oliveira
Marcos de Moraes Sousa
Lívia Aparecida Oliveira de Moraes Sousa

Resumo: A indefinição dos limites de atuação entre as forças de segurança pública e o Conselho Tutelar constitui um problema operacional na aplicação eficaz das Medidas Protetivas de Urgência para crianças e adolescentes. O artigo tem como objetivo analisar, sob a perspectiva da implementação de políticas públicas e da governança interinstitucional, as tensões operacionais emergentes na aplicação das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) envolvendo crianças e adolescentes, especialmente na interface entre segurança pública e Conselho Tutelar, em municípios do Estado de Goiás. Adota-se abordagem qualitativa, com estudo de casos múltiplos de caráter instrumental, associado à triangulação entre análise normativa e evidências empíricas da prática operacional. Os resultados evidenciam a presença de ambiguidade na delimitação de competências, fragilidade na coordenação interinstitucional e assimetrias territoriais, fatores que contribuem para a ocorrência do fenômeno denominado deslocamento funcional protetivo. Conclui-se que a efetividade das medidas está condicionada à institucionalização de protocolos interinstitucionais, ao fortalecimento da capacidade estatal local e à consolidação de mecanismos estruturados de governança interinstitucional.

Palavras-chave: Medidas Protetivas de Urgência; criança e adolescente; governança interinstitucional; Conselho Tutelar; burocracia de nível de rua; violência doméstica.

Abstract: The lack of clear boundaries regarding the respective roles of the public security forces and the Child Protection Board poses an operational problem for the effective implementation of Emergency Protective Measures for children and adolescents. The aim of this article is to analyse, from the perspective of public policy implementation and inter-institutional governance, the operational tensions arising from the application of Protective Orders involving children and adolescents, particularly at the interface between public security and the Child Protection Board, in municipalities within the state of Goiás. A qualitative approach is adopted, based on an instrumental multiple case study, combined with triangulation between normative analysis and empirical evidence from operational practice. The results reveal ambiguity in the delimitation of competencies, fragility in interinstitutional coordination, and territorial asymmetries, which contribute to the phenomenon referred to as protective functional displacement. It is concluded that the effectiveness of these measures depends on the institutionalization of interinstitutional protocols, the strengthening of local state capacity, and the consolidation of structured mechanisms of interinstitutional governance.

Keywords: Protective Orders; children and adolescents; interinstitutional governance; Child Protection Council; street-level bureaucracy; domestic violence.

1 INTRODUÇÃO

As Medidas Protetivas de Urgência (MPUs), introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pelas Leis n. 11.340/2006 e n. 14.344/2022, representam uma inflexão relevante na política de enfrentamento à violência doméstica, ao consolidarem um modelo de tutela preventiva orientado à proteção imediata da vítima e à atuação interinstitucional coordenada (Brasil, 2006; Brasil, 2022). A Lei Maria da Penha inaugurou esse marco legal ao reconhecer a violência doméstica como violação de direitos humanos e estruturar mecanismos de proteção articulados, posteriormente ampliados pela Lei Henry Borel no âmbito da infância e da adolescência.

Contudo, a efetividade dessas normas depende menos de sua formulação e mais de sua implementação territorial. A execução das MPUs constitui um problema típico de políticas públicas complexas, cuja operacionalização recai sobre agentes que atuam sob ambiguidade normativa, pressão por decisões imediatas e desigualdade de capacidade estatal entre municípios (Lipsky, 1980; Gomide; Pires, 2014). Ao mesmo tempo, a natureza intersetorial dessas medidas exige arranjos de governança capazes de sustentar a coordenação entre segurança pública, sistema de justiça e rede socioassistencial, em contextos de elevada interdependência institucional (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012). Estudos recentes sobre reformas legais e enfrentamento da violência doméstica reforçam que a efetividade desses arranjos depende da coordenação entre polícia, sistema de justiça e serviços de proteção social, especialmente em contextos de implementação territorial complexa (Oliveira et al., 2025).

É nesse nível — o atendimento de ocorrências em flagrante — que emergem tensões institucionais ainda pouco

exploradas pela literatura. Em situações que envolvem prisão em flagrante e presença de crianças no ambiente do conflito, especialmente em municípios com baixa capacidade instalada, observa-se divergência operacional quanto à delimitação de competências entre forças de segurança e Conselho Tutelar. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente atribua ao Conselho Tutelar funções administrativas e protetivas, instrumentos normativos recentes alertam para o risco de transbordo indevido de atribuições, vedando a assunção de funções investigativas ou policiais (CONANDA; FCNCT, 2025). Essa tensão evidencia fragilidade estrutural de governança interinstitucional no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos, sobretudo na interface entre segurança pública e rede de proteção. A expansão das MPUs no contexto da Lei Henry Borel — inclusive em casos envolvendo adolescentes autores de violência doméstica — amplia a complexidade dessas interações e intensifica a dependência de arranjos institucionais locais.

O presente artigo parte do pressuposto de que a expansão normativa das medidas protetivas não foi acompanhada por uma redefinição suficientemente clara dos fluxos operacionais entre segurança pública, Conselho Tutelar e rede socioassistencial, gerando o que se denomina deslocamento funcional protetivo — situação em que, diante da urgência e da ausência de resposta coordenada, uma instituição assume atribuições extraordinárias para evitar um dano imediato a crianças e adolescentes.

Diante desse contexto, o objetivo geral do estudo é analisar, sob a perspectiva da implementação de políticas públicas e da governança interinstitucional, as tensões operacionais emergentes na aplicação das

Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) envolvendo crianças e adolescentes, especialmente na interface entre segurança pública e Conselho Tutelar, em municípios do Estado de Goiás. Como objetivos específicos, busca-se: examinar o arcabouço normativo que regula as atribuições institucionais, identificando zonas de ambiguidade; descrever, por meio de estudo de caso qualitativo, situações concretas de atendimento flagrantial

que evidenciem conflitos de competência; analisar, por triangulação entre dados normativos, registros operacionais e evidências empíricas da prática profissional, como os burocratas de nível de rua interpretam e operacionalizam suas atribuições; e, propor diretrizes de governança colaborativa e protocolos interinstitucionais voltados à proteção integral de crianças e adolescentes.

2 MARCO NORMATIVO E GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS

2.1 A CONSOLIDAÇÃO DO MARCO LEGAL PREVENTIVO NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) representou a institucionalização de um modelo preventivo de enfrentamento à violência doméstica, ao reconhecer a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e estruturar mecanismos de proteção imediata articulados entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, segurança pública e rede socioassistencial. A criação das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) deslocou o eixo da resposta estatal da punição exclusivamente posterior ao fato para a tutela antecipatória do risco, sendo posteriormente reforçada pela tipificação do descumprimento dessas medidas como crime autônomo (art. 24-A, incluído pela Lei n. 13.641/2018 e com pena atualizada pela Lei n. 14.994/2024).

Posteriormente, a Lei n. 14.344/2022 (Lei Henry Borel) ampliou esse paradigma ao campo da infância e juventude, incorporando ao sistema de proteção doméstica o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). A nova legislação reforçou atribuições protetivas, ampliou o rol de medidas cabíveis e fortaleceu o papel do

Conselho Tutelar na articulação da rede de proteção. Ademais, ao promover alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, a legislação consolidou a diretriz de atuação interinstitucional articulada como elemento estruturante da política pública de prevenção à violência.

Nesse sentido, o art. 70-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar de forma integrada na formulação e execução de políticas públicas destinadas à prevenção da violência, prevendo expressamente a articulação entre órgãos de segurança pública, sistema de justiça, Conselho Tutelar, conselhos de direitos e entidades da sociedade civil (Brasil, 1990). O dispositivo também enfatiza a criação de espaços intersetoriais locais, a pactuação de fluxos de atendimento, a capacitação continuada dos agentes públicos e a celebração de instrumentos formais de cooperação institucional.

Essa diretriz não é isolada. A Lei n. 11.340/2006 já estabelecia, em seu art. 8º, que a política de enfrentamento à violência

doméstica contra a mulher deve ser implementada por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a segurança pública, a assistência social, a saúde e a educação (Brasil, 2006). Assim, tanto a Lei Maria da Penha quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente, em sua redação atualizada, convergem na institucionalização de um modelo de governança intersetorial e interinstitucional como condição para a efetividade das medidas protetivas.

Do ponto de vista analítico, essa convergência normativa evidencia a transição de um modelo centrado na atuação isolada de órgãos estatais para um arranjo baseado em redes de políticas públicas, marcado pela interdependência funcional entre instituições e pela necessidade de coordenação estruturada. Trata-se de um desenho que se aproxima das formulações teóricas da gover-

nança em rede e da governança colaborativa, ao pressupor compartilhamento de responsabilidades, fluxos contínuos de informação e mecanismos de cooperação institucional (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012). No contexto da implementação, tais arranjos dependem da atuação de múltiplos agentes e da articulação entre diferentes níveis e setores do Estado, o que reforça a centralidade da coordenação interinstitucional e da atuação dos burocratas de nível de rua na operacionalização das políticas públicas (Lotta, 2019; Lotta, 2015; Secchi, 2013).

Não obstante, a existência desse arcabouço normativo integrado não elimina os desafios de implementação. Ao contrário, como indicam estudos sobre políticas públicas, a operacionalização de arranjos interinstitucionais depende de capacidades estatais locais, disponibilidade de recursos e existência de mecanismos efetivos de coordenação (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012).

2.2 IMPLEMENTAÇÃO TERRITORIAL, CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

A aplicação das MPUs constitui um típico problema de implementação territorial. Policiais militares e civis, magistrados, promotores, defensores públicos, conselheiros tutelares e profissionais da assistência social atuam como burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980), interpretando e aplicando normas em contextos marcados por: ambiguidade normativa; pressão por decisões imediatas; escassez de recursos humanos e materiais e desigualdade estrutural entre municípios.

Nesses cenários, decisões são tomadas sob restrições práticas que frequentemente não estão previstas no desenho legal. Estudos voltados ao contexto policial brasi-

leiro evidenciam que a tomada de decisão em ocorrências de violência doméstica frequentemente ocorre sob pressão temporal, ambiguidade situacional e necessidade de proteção imediata das vítimas, ampliando a discricionariedade dos agentes responsáveis pela implementação da política pública (Oliveira; Sousa; Marin, 2025). A literatura sobre *street-level bureaucracy* demonstra que, diante dessas limitações, os agentes desenvolvem arranjos informais, rotinas adaptativas e interpretações próprias das normas para viabilizar a execução da política pública (Maynard-Moody; Musheno, 2012).

2.3 AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR NO ARCABOUÇO NORMATIVO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 136) estabelece que compete ao Conselho Tutelar, entre outras funções: atender crianças e adolescentes em situação de risco; aplicar medidas protetivas; requisitar serviços públicos; tomar providências cabíveis ao receber comunicação de violência doméstica e representar à autoridade judicial ou policial para requerer medidas protetivas.

A Lei Henry Borel ampliou essas atribuições ao inserir novos incisos voltados especificamente ao enfrentamento da violência doméstica contra crianças e adolescentes. Ademais, a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) n. 170/2014 prevê que os conselheiros tutelares devem atender aos inte-

ressados a qualquer momento em casos urgentes, reforçando a dimensão de prontidão institucional.

Por outro lado, a Recomendação Conjunta do CONANDA e do Fórum Colegiado Nacional dos Conselhos Tutelares (FCNCT) reconhece a ocorrência de “transbordo indevido de atribuições” (2025), advertindo quanto à vedação do exercício de funções investigativas, policiais, periciais ou judiciais, que não integram a natureza administrativa e protetiva do órgão.

O marco normativo, portanto, delineia um modelo de atuação protetiva autônoma, mas simultaneamente impõe limites claros quanto à substituição de funções típicas de polícia judiciária ou do Poder Judiciário.

2.4 A ZONA DE FRICÇÃO: URGÊNCIA OPERACIONAL VERSUS DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

É na interface entre esses dispositivos que emerge a tensão institucional analisada neste estudo. Em ocorrências de flagrante delito de violência doméstica nas quais há crianças presentes — especialmente em contextos noturnos ou em municípios com baixa capacidade instalada de serviços socioassistenciais — a distinção entre: proteção administrativa urgente (atribuição típica do Conselho Tutelar), e execução de tarefa policial ou judicial (atribuição vedada), torna-se operacionalmente difusa.

Quando inexistem familiares aptos ao acolhimento imediato, não há serviço socioassistencial de plantão e a condução simultânea de vítima e autor à delegacia cria risco de revitimização, a definição de quem assume a responsabilidade imediata

pela criança expõe lacunas de governança. Nesses contextos, interpretações divergentes sobre a extensão do dever de comparecimento do Conselho Tutelar podem gerar fragmentação decisória e deslocamento prático de responsabilidades para a equipe policial.

Tal fenômeno não decorre de conflito institucional intencional, mas da ausência de protocolos interinstitucionais claros e da assimetria de capacidade estatal entre municípios. A literatura sobre governança em rede demonstra que políticas públicas interdependentes exigem mecanismos formais de coordenação, pactuação de fluxos e definição prévia de responsabilidades para evitar sobreposição ou omissão institucional (Ansell; Gash, 2008; Provan; Kenis, 2008).

2.5 GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E NECESSIDADE DE PROTOCOLOS COLABORATIVOS

A implementação eficaz das MPUs envolvendo crianças e adolescentes depende da consolidação de um modelo de governança interinstitucional, no qual: competências sejam claramente delimitadas; fluxos de atendimento sejam previamente pactuados; haja canais formais de comunicação interinstitucional; e existam serviços socioassistenciais estruturados para atendimento ininterrupto.

Sem esses elementos, a execução da política pública tende a depender da disci-

plinariedade prática dos burocratas de nível de rua, aumentando o risco de decisões improvisadas, revitimização e insegurança jurídica. Assim, a análise do marco normativo revela que a tensão não reside na falta de previsão legal, mas na insuficiência de mecanismos de coordenação capazes de operacionalizar, de maneira harmônica, os deveres de proteção imediata e os limites funcionais das instituições envolvidas.

3 METODOLOGIA

3.1 DESENHO DA PESQUISA E ABORDAGEM ANALÍTICA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, com estratégia de estudo de casos múltiplos de caráter instrumental, orientada pela perspectiva da implementação de políticas públicas complexas e da governança interinstitucional. A escolha metodológica justifica-se pela natureza do problema investigado, que envolve tensões operacionais emergentes na aplicação das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) envolvendo crianças e adolescentes, especialmente na interface entre segurança pública e Conselho Tutelar.

Parte-se do pressuposto de que a efetividade das normas jurídicas depende de sua operacionalização concreta no território, o que requer a análise dos processos decisórios desenvolvidos pelos agentes responsáveis pela implementação — os denominados burocratas de nível de rua — em contextos caracterizados por ambiguidade normativa,

pressão por respostas imediatas e restrições estruturais associadas à desigualdade de capacidade estatal entre municípios (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012; Maynard-Moody; Musheno, 2012).

Simultaneamente, o estudo mobiliza o referencial da governança interinstitucional, em diálogo com a literatura sobre governança colaborativa, a fim de compreender os arranjos organizacionais e os mecanismos de coordenação — formais e informais — que estruturam a atuação em rede entre os diferentes atores envolvidos (Ansell; Gash, 2008; Provan; Kenis, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012).

Trata-se, portanto, de pesquisa aplicada, de natureza analítica e propositiva, voltada à compreensão de dinâmicas institucionais e à formulação de diretrizes para o aprimoramento da coordenação interinstitucional na implementação das políticas de proteção.

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE E RECORTE EMPÍRICO

A unidade de análise corresponde aos fluxos decisórios interinstitucionais no atendimento de ocorrências de violência doméstica em flagrante delito envolvendo crianças e adolescentes, especialmente em situações nas quais há prisão em flagrante do agressor e necessidade de definição imediata acerca das medidas de proteção a serem adotadas em relação aos menores presentes no ambiente do conflito.

O recorte empírico baseia-se na análise de dois casos-tipo observados no contexto da atuação operacional da segurança pública em municípios do Estado de Goiás. Os casos foram selecionados por sua capacidade de evidenciar situações-limite de tomada de decisão interinstitucional, caracterizadas por urgência, ausência de suporte imediato

da rede socioassistencial e necessidade de definição rápida de responsabilidades quanto à proteção de crianças. Não se trata de uma análise comparativa sistemática entre municípios, mas de exploração analítica de casos empíricos representativos de problemas recorrentes na implementação das Medidas Protetivas de Urgência em contextos de baixa capacidade estatal e fragilidade de coordenação interinstitucional.

Nesse sentido, os casos funcionam como unidades empíricas que permitem identificar mecanismos institucionais, padrões decisórios e lacunas operacionais, contribuindo para a compreensão de dinâmicas mais amplas associadas à implementação territorial da política pública.

3.3 TÉCNICAS DE COLETA E FONTES DE DADOS

A pesquisa adota estratégia de triangulação metodológica, combinando três eixos principais de evidência:

(i) Análise documental e normativa

Foram examinados dispositivos legais e infralegais pertinentes à temática, incluindo: Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); Lei n. 14.344/2022 (Lei Henry Borel); Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990); Lei n. 13.431/2017; Resolução CONANDA n. 170/2014; Recomendação Conjunta CONANDA–FCNCT; além de outros atos normativos relevantes à delimitação de competências institucionais.

A análise concentrou-se na identificação de convergências normativas, lacunas interpretativas e potenciais zonas de sobreposição ou indefinição de competências.

(ii) Evidências empíricas da prática operacional

Foram sistematizadas situações recorrentes de atendimento de ocorrências em flagrante delito, observadas no âmbito da atuação operacional da segurança pública em municípios goianos, com foco em: definição de responsabilidades quanto à proteção de crianças presentes na ocorrência; acionamento e resposta do Conselho Tutelar; disponibilidade (ou ausência) de serviços socioassistenciais; e decisões excepcionais adotadas pelas equipes policiais diante de situações de urgência.

Os registros foram tratados de forma agregada e desidentificada, em conformidade com princípios éticos de proteção de dados e de resguardo de grupos vulneráveis.

3.4 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi conduzida em três etapas complementares. A primeira foi um mapeamento normativo, por meio da identificação das atribuições legais, competências institucionais e limites funcionais dos órgãos envolvidos na implementação das medidas protetivas. A segunda foi a codificação temática qualitativa, com a organização das evidências empíricas em categorias analíticas, tais como: urgência operacional; resposta institucional do Conselho Tutelar; ausência de serviços socioassistenciais; decisões excepcionais adotadas pela equipe policial; risco de revitimização; e lacunas de protocolos interinstitucionais.

A última etapa foi a interpretação teórica, por intermédio da articulação entre os da-

dos empíricos e os referenciais teóricos da burocracia de nível de rua e da governança interinstitucional, buscando compreender de que modo a ambiguidade normativa e as assimetrias de capacidade estatal condicionam a prática decisória dos agentes públicos. Destaca-se que o corpus dos dados foi analisado de forma independente pelos dois primeiros autores. Após a codificação inicial, os pesquisadores reuniram-se para comparar as categorias identificadas. As discrepâncias foram discutidas e resolvidas por consenso. Nos casos em que não houve acordo, o último autor foi consultado para a decisão final.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Por tratar-se de estudo qualitativo baseado em casos múltiplos, os resultados não visam à generalização estatística, mas à produção de inferências analíticas passíveis de transferência para contextos institucionais semelhantes e para apresentar um problema operacional que poderá servir

de agenda para pesquisas futuras sobre o tema. Ademais, a pesquisa depende da disponibilidade de registros operacionais e da sistematização de experiências práticas, podendo haver variações territoriais não integralmente captadas no recorte empírico adotado.

3.6 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

Considerando o envolvimento de crianças e adolescentes em situações de violência doméstica, a pesquisa adota rigorosos critérios de proteção de dados e anonimização. As descrições concentram-se em fluxos

institucionais e processos decisórios, evitando a exposição de informações sensíveis ou identificáveis, em consonância com princípios éticos aplicáveis à pesquisa em contextos de vulnerabilidade social.

4 ESTUDO DE CASO: TENSÕES OPERACIONAIS NO ATENDIMENTO DE OCORRÊNCIA DE FLAGRANTE DELITO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COM PRESENÇA DE CRIANÇAS

A partir do desenho metodológico adotado, esta seção apresenta dois casos-tipo observados em municípios do Estado de Goiás, nos quais a aplicação das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) evidenciou tensões interinstitucionais na interface entre a segurança pública e o Conselho Tutelar. Ambos os episódios ocorreram em contexto

de flagrante violência doméstica, com presença de crianças no ambiente do conflito e necessidade de decisão imediata quanto à sua proteção.

Os casos foram sistematizados de forma desidentificada, preservando-se os dados pessoais das partes envolvidas.

4.1 CASO 1 – PRISÃO EM FLAGRANTE COM CRIANÇA COM DEFICIÊNCIA E AUSÊNCIA DE SUPORTE DA REDE

No primeiro caso, a equipe policial foi acionada após denúncia de agressão física em via pública. O autor foi abordado e confessou ter agredido a esposa. A vítima apresentava lesões visíveis e encontrava-se em estado emocional alterado.

O elemento agravante consistia na presença de duas crianças na residência, sendo uma delas uma criança com deficiência, acamada e dependente de cuidados constantes.

Diante da necessidade de condução do autor e da vítima à unidade de saúde para elaboração de relatório médico e posterior encaminhamento à Central de Flagrantes, verificou-se uma limitação operacional relevante. Como o fato ocorreu no período noturno e o município não dispunha de delegacia de plantão, foi necessário o deslocamento até a Delegacia Central de Flagrantes, localizada a aproximadamente 60 quilômetros de distância.

Nesse contexto, emergiu o impasse: a vítima declarou não possuir familiares ou terceiros (família extensa) que pudessem permanecer com as crianças. Ademais, a

condução conjunta do agressor e da vítima na mesma viatura não era recomendável, tanto por risco de revitimização quanto por razões de segurança.

O Conselho Tutelar foi acionado, porém o conselheiro de plantão recusou-se a comparecer ao local. Diante da ausência de suporte socioassistencial imediato e, inexistindo alternativa institucional disponível, a equipe policial optou por conduzir as crianças juntamente com a mãe, entendendo tratar-se da única medida possível para garantir sua integridade física e emocional naquele momento.

Esse caso evidencia três elementos centrais: a urgência da decisão operacional, sem tempo para deliberações interinstitucionais prolongadas; a inexistência de protocolo previamente pactuado para situações noturnas envolvendo crianças dependentes; e o deslocamento prático da responsabilidade imediata para a equipe policial, diante da ausência de resposta da rede.

4.2 CASO 2 – EXPULSÃO DA RESIDÊNCIA COM QUATRO CRIANÇAS E AUSÊNCIA DE ACOLHIMENTO IMEDIATO

No segundo caso, a vítima compareceu diretamente à unidade policial militar acompanhada de quatro crianças pequenas, relatando ameaças e agressões praticadas pelo companheiro e pelo sogro. A situação caracterizava violência doméstica, agravada pela expulsão da residência e pela condição de vulnerabilidade das crianças.

A equipe policial deslocou-se até o local, confirmou a ocorrência de vias de fato e procedeu à condução das partes para exame médico e posterior apresentação à autori-

dade policial. Novamente, a presença das crianças impôs a necessidade de decisão imediata quanto à sua proteção durante o trâmite da ocorrência.

Embora o Conselho Tutelar tenha sido acionado, houve recusa de comparecimento ao local. Diante da ausência de alternativa institucional de acolhimento imediato, as crianças permaneceram sob responsabilidade da equipe policial durante o deslocamento e a realização dos procedimentos iniciais.

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS

Os dois episódios apresentam padrões convergentes que permitem identificar elementos estruturais do problema em termos de urgência e tempo de decisões reduzidos, ambiguidade na delimitação prática de competências, fragilidade da governança em rede e deslocamento funcional protetivo. A seguir é discutido cada uma dessas categorias.

Urgência e tempo decisório reduzido: O atendimento de ocorrência de flagrante delito exige decisões imediatas. A literatura sobre burocracia de nível de rua demonstra que, em contextos de tempo limitado e alto risco, os agentes tendem a adotar soluções pragmáticas para evitar danos imediatos (Lipsky, 1980). Nos casos analisados, a decisão de conduzir as crianças juntamente com a vítima não decorreu de uma escolha institucional planejada, mas da ausência de alternativas viáveis.

Ambiguidade na delimitação prática de competências: Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente atribua ao Conselho Tutelar funções protetivas e de atendimento urgente, a interpretação acerca do dever de comparecimento presencial em ocorrências de flagrante delito revela-se heterogênea. A

Recomendação Conjunta CONANDA-FC-NCT, ao alertar contra o transbordo indevido de atribuições, busca resguardar a autonomia funcional do órgão. Contudo, nos casos analisados, o acionamento não visava à execução de atividade investigativa ou policial, mas à assunção de atribuições protetivas típicas diante de situação de flagrante violação de direitos. Essa zona cinzenta entre proteção administrativa urgente e execução de atividade policial constitui o núcleo da tensão institucional.

Fragilidade da governança em rede: Ambos os casos ocorreram em contexto de ausência de serviço socioassistencial em regime de 24 horas e inexistência de protocolo interinstitucional formalizado para situações-limite. A literatura sobre governança interinstitucional sustenta que redes interorganizacionais exigem regras claras de coordenação e divisão de responsabilidades (Ansell; Gash, 2008; Provan; Kenis, 2008). Na ausência desses mecanismos, a cooperação passa a depender da iniciativa individual dos agentes e da disponibilidade circunstancial das instituições envolvidas.

Deslocamento funcional protetivo: Nos dois casos, verificou-se o fenômeno aqui denominado deslocamento funcional protetivo: diante da ausência de resposta coordenada da rede, a equipe policial assumiu, de forma provisória, atribuições que extrapolam sua

função típica de segurança pública, não por opção institucional, mas para evitar risco imediato às crianças. Esse deslocamento não representa conflito intencional entre instituições, mas sim um sintoma de lacuna estrutural de coordenação.

4.4 IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA PÚBLICA

Os casos analisados demonstram que a efetividade das MPUs envolvendo crianças e adolescentes depende da existência de protocolos interinstitucionais formalizados; plantões integrados entre segurança pública e assistência social; definição clara acerca do dever de comparecimento em situações

urgentes; mecanismos de responsabilização compartilhada.

Na ausência desses elementos, a implementação territorial da política pública tende a depender de decisões *ad hoc*, aumentando o risco de insegurança jurídica, sobrecarga institucional e revitimização.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise empírica dos casos evidencia um descompasso relevante entre o desenho normativo das medidas protetivas e sua operacionalização em contextos territoriais concretos. O art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estrutura um conjunto abrangente de respostas institucionais voltadas à proteção integral, contemplando desde o fortalecimento dos vínculos familiares até medidas excepcionais de acolhimento. Todavia, tais previsões estão assentadas em um pressuposto implícito: a existência de uma rede de serviços públicos disponível, articulada e capaz de responder de forma imediata às situações de risco. As medidas de encaminhamento, inclusão em programas, requisição de tratamento e acolhimento institucional dependem, em última instância, da presença concreta de equipamentos e equipes técnicas nos territórios.

Nos casos analisados, esse pressuposto não se confirmou. A inexistência de serviços socioassistenciais em regime de plantão, aliada à ausência de protocolos interinstitucionais para ocorrências noturnas, compro-

meteu a possibilidade de aplicação imediata de diversas medidas previstas no art. 101. Assim, um modelo normativamente robusto revela-se operacionalmente condicionado à capacidade estatal local.

O desenho jurídico das políticas de proteção à criança e ao adolescente no Brasil está alinhado a uma lógica de governança em rede, que pressupõe cooperação entre múltiplos atores institucionais, compartilhamento de responsabilidades e fluxos coordenados de atuação. Nesse sentido, a efetividade das medidas protetivas depende da existência de mecanismos formais de articulação entre segurança pública, assistência social, sistema de justiça e Conselho Tutelar. Entretanto, os casos examinados demonstram que, na ausência de protocolos previamente pactuados, a coordenação interinstitucional tende a se fragilizar, passando a depender de iniciativas contingenciais dos agentes envolvidos. Esse cenário corrobora a literatura sobre governança colaborativa, segundo a qual redes interorganizacionais exigem regras claras de funcionamento e definição prévia de respon-

sabilidades para evitar lacunas de atuação (Ansell; Gash, 2008; Provan; Kenis, 2008). Pesquisas recentes realizadas no contexto goiano demonstram que o enfrentamento da violência doméstica depende crescentemente de ações integradas entre órgãos de segurança pública, sistema de justiça e serviços de proteção, reforçando a relevância da coordenação interinstitucional para a efetividade das políticas de proteção (Oliveira; Sousa; De Muis, 2026). A ausência desses mecanismos, especialmente em contextos de urgência, transforma a interdependência institucional em um fator de vulnerabilidade, e não de fortalecimento da política pública.

Outro elemento central identificado refere-se à desigualdade de capacidade estatal entre municípios. Enquanto algumas localidades dispõem de infraestrutura institucional consolidada — incluindo delegacias especializadas, equipes multidisciplinares e serviços socioassistenciais em regime de plantão —, outras operam com recursos limitados e ausência de atendimento contínuo. Essa assimetria impacta diretamente a implementação das medidas protetivas, sobretudo aquelas que dependem de respostas imediatas e articulação intersetorial. Conforme apontam estudos sobre capacidade estatal, políticas públicas que exigem coordenação entre múltiplos atores são particularmente sensíveis a déficits estruturais locais (Pires; Gomide, 2016). Nos contextos analisados, a baixa capacidade instalada resultou na execução fragmentada da política, marcada pela adoção de soluções improvisadas e pela transferência informal de responsabilidades entre instituições.

A partir da análise dos casos, identificou-se o fenômeno denominado deslocamento funcional protetivo, caracterizado pela assunção, por parte da instituição presente no local — no caso, a polícia —, de atribuições

protetivas não típicas, com o objetivo de evitar dano imediato à criança ou ao adolescente. Importa destacar que tal deslocamento não configura, necessariamente, usurpação deliberada de competência, mas sim uma resposta emergencial à ausência de atuação coordenada da rede de proteção. Trata-se, portanto, de um fenômeno que deve ser compreendido como sintoma de falha sistêmica, e não como conflito institucional isolado. Essa dinâmica encontra respaldo na literatura sobre burocracia de nível de rua, que demonstra que, diante de restrições operacionais e situações de urgência, os agentes públicos tendem a adotar soluções pragmáticas orientadas à mitigação de riscos imediatos (Lipsky, 1980; Lotta, 2019).

Os achados indicam que a efetividade das medidas previstas no art. 101 do ECA não depende apenas de sua previsão normativa, mas da existência de condições institucionais que permitam sua aplicação em tempo oportuno. Na ausência dessas condições, a política pública tende a ser executada de forma contingencial, com aumento do risco de insegurança jurídica, sobrecarga institucional e revitimização. Dessa forma, a superação das fragilidades identificadas exige a institucionalização de mecanismos concretos de governança colaborativa, incluindo: formalização de protocolos interinstitucionais para situações de urgência; integração entre plantões da segurança pública e da assistência social; definição objetiva de responsabilidades em ocorrências com presença de crianças; fortalecimento da capacidade estatal local, especialmente em municípios de menor porte. Sem tais medidas, a política de proteção permanecerá dependente de arranjos informais e da discricionariedade dos agentes, comprometendo a realização efetiva do princípio da proteção integral.

6 PROPOSTAS DE DIRETRIZES E PROTOCOLOS INTERINSTITUCIONAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS MPUs ENVOLVENDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A análise normativa e empírica desenvolvida nas seções anteriores demonstra que a tensão entre urgência operacional e delimitação de competências institucionais não decorre da inexistência de normas, mas da ausência de fluxos operacionais formalizados e de mecanismos estruturados de governança colaborativa. Diante desse cenário, esta seção apresenta propostas de diretrizes e pro-

tolos interinstitucionais com potencial de aplicação nacional, passíveis de articulação pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em cooperação com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os Conselhos de Direitos e os órgãos de segurança pública.

6.1 PACTUAÇÃO DE PROTOCOLO INTERINSTITUCIONAL PARA OCORRÊNCIAS DE FLAGRANTE DELITO COM PRESENÇA DE CRIANÇAS

Recomenda-se a instituição, no âmbito dos Tribunais de Justiça e das Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica, de protocolo interinstitucional obrigatório para o atendimento de ocorrências de flagrante delito de violência doméstica nas quais estejam presentes crianças ou adolescentes. Tal instrumento deve estabelecer de forma clara as responsabilidades dos diversos órgãos envolvidos, incluindo Polícia Militar, Polícia Civil, Conselho Tutelar, serviços socioassistenciais e unidades de acolhimento institucional.

Além disso, deve prever procedimentos específicos para atendimentos realizados em períodos noturnos, finais de semana e feriados, definir critérios objetivos para acionamento e comparecimento do Conselho Tutelar em situações de urgência, disciplinar os fluxos formais de comunicação entre os órgãos da segurança pública e da rede socioassistencial e instituir mecanismos padronizados de registro das decisões adotadas. A formalização desses fluxos tende a reduzir ambiguidades interpretativas e a minimizar situações de deslocamento funcional protetivo.

6.2 DEFINIÇÃO DO DEVER DE ATENDIMENTO URGENTE DO CONSELHO TUTELAR

Sem prejuízo da autonomia funcional do Conselho Tutelar, recomenda-se que os protocolos interinstitucionais delimitem expressamente as hipóteses em que o comparecimento presencial dos conselheiros tutelares constitui atribuição protetiva típica, especialmente em situações de flagrante delito que envolvam crianças ou adolescentes expostos a risco imediato. Nesses casos, a atuação presencial deve ser compreendida como medida de proteção administrativa,

sem qualquer confusão com funções investigativas ou policiais.

Também se recomenda que eventual impossibilidade ou recusa de comparecimento seja formalizada e devidamente fundamentada, com comunicação aos órgãos competentes, garantindo transparência e rastreabilidade das decisões. O atendimento remoto poderá ser admitido apenas em situações excepcionais, desde que não comprometa a proteção integral e imediata da criança ou do adolescente. Essa delimitação contribui

para reduzir a zona de incerteza existente entre a proteção administrativa urgente e a

execução de atribuições típicas da segurança pública.

6.3 PLANTÃO INTERSETORIAL INTEGRADO EM MUNICÍPIOS DE MENOR CAPACIDADE ESTATAL

As evidências analisadas demonstram que as dificuldades de implementação das medidas protetivas são agravadas pelas assimetrias territoriais e pelas limitações estruturais de diversos municípios brasileiros. Nesse contexto, recomenda-se a criação de plantões intersetoriais integrados envolvendo órgãos da segurança pública, assistência social e proteção à infância, especialmente em localidades com maior incidência de violência doméstica e reduzida capacidade estatal.

Também se mostra pertinente a celebração de convênios regionais para compartilhamento de recursos e atendimento conjunto entre municípios de pequeno porte, bem como a definição de unidades regionais de referência para acolhimento emergencial de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. O fortalecimento da capacidade estatal local constitui condição essencial para evitar improvisações operacionais e garantir respostas mais adequadas às situações de urgência.

6.4 PADRONIZAÇÃO DE REGISTRO E MONITORAMENTO DAS OCORRÊNCIAS COM CRIANÇAS

Outra medida relevante consiste na padronização dos mecanismos de registro e monitoramento das ocorrências que envolvam crianças e adolescentes. Recomenda-se a criação de campos específicos nos sistemas de registro policial e nos bancos nacionais de medidas protetivas para identificação da presença de crianças no ambiente do conflito, registro do acionamento do Conselho

Tutelar, indicação de comparecimento ou eventual recusa de atendimento e descrição das decisões excepcionais adotadas durante a ocorrência. A sistematização dessas informações possibilita maior controle institucional, favorece a produção de indicadores e contribui para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

6.5 CAPACITAÇÃO CONJUNTA E FORMAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A efetividade das medidas protetivas também depende da qualificação dos profissionais responsáveis por sua implementação. Recomenda-se, portanto, que o CNJ promova, em articulação com o CONANDA, escolas de governo e demais instituições parceiras, programas permanentes de capacitação conjunta envolvendo magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos, policiais, conselheiros tutelares e profissionais da assistência social.

Os conteúdos formativos devem contemplar temas relacionados à delimitação de competências institucionais, governança colaborativa, atendimento em situações complexas, prevenção da revitimização e gestão de riscos em contextos de flagrante delito. A formação integrada tende a fortalecer a confiança entre as instituições e a reduzir conflitos interpretativos durante a execução das medidas protetivas.

6.6 INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA E COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

A experiência acumulada em iniciativas de monitoramento eletrônico e gestão integrada de informações demonstra o potencial das tecnologias digitais para fortalecer a articulação entre os órgãos envolvidos na proteção de crianças e adolescentes. Nesse sentido, recomenda-se o desenvolvimento de canais institucionais eletrônicos destinados ao acionamento formal do Conselho Tutelar, com registro automático das solicitações e das respostas emitidas.

Também se mostra desejável a integração entre os bancos de dados das medidas protetivas e os sistemas vinculados ao Sistema de Garantia de Direitos, bem como a criação de alertas específicos para situações que envolvam crianças com deficiência ou em condições de elevada vulnerabilidade social. A adoção dessas soluções tecnológicas pode reduzir falhas de comunicação, aumentar a rastreabilidade das decisões e ampliar a eficiência da atuação interinstitucional.

6.7 CONSTRUÇÃO DE MARCO INTERPRETATIVO NACIONAL ORIENTADOR

Por fim, sugere-se que o CNJ, em articulação com o CONANDA e o CNMP, elabore orientação interpretativa nacional destinada a uniformizar entendimentos acerca das atribuições institucionais envolvidas na implementação das medidas protetivas. Tal orientação deve esclarecer que a atuação urgente do Conselho Tutelar em situações de flagrante delito não configura transbordo indevido de atribuições quando estiver diretamente

relacionada à proteção imediata de crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, deve reafirmar a vedação ao exercício de funções investigativas, policiais ou judiciais por parte do órgão. Além disso, é importante explicitar que a responsabilidade pela proteção integral é compartilhada entre as instituições integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, sem que isso implique sobreposição ou indistinção de competências.

6.8 POTENCIAIS IMPACTOS DAS DIRETRIZES PROPOSTAS

As diretrizes apresentadas convergem para três eixos estruturantes: a ampliação da clareza normativa e operacional, o fortalecimento da capacidade estatal local e a consolidação de mecanismos de governança colaborativa em rede. A implementação dessas medidas tende a reduzir decisões improvisadas, minimizar riscos de revitimização, preservar a autonomia dos órgãos envolvidos e ampliar a efetividade das Medidas Prote-

tivas de Urgência destinadas à proteção de crianças e adolescentes. Mais do que solucionar conflitos pontuais de competência, tais iniciativas contribuem para a construção de um modelo de implementação capaz de compatibilizar proteção integral, coordenação interinstitucional e segurança jurídica na atuação dos diversos agentes responsáveis pela garantia de direitos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão das Medidas Protetivas de Urgência no Brasil, especialmente a partir da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) e da Lei Henry Borel (Lei n. 14.344/2022), consolidou um paradigma preventivo centrado na proteção imediata da vítima e na articulação interinstitucional como eixo estruturante da política pública de enfrentamento à violência doméstica. Ao deslocar o foco exclusivo da punição posterior para a tutela urgente e prioritária de direitos fundamentais, o ordenamento jurídico brasileiro passou a exigir elevada capacidade de coordenação entre segurança pública, sistema de justiça e rede socioassistencial.

Contudo, como demonstrado neste estudo, a efetividade desse modelo não depende apenas da qualidade normativa, mas da forma como ele é implementado no território. A análise qualitativa, baseada em estudo de caso e triangulação entre arcabouço normativo, registros operacionais e evidências empíricas da prática profissional, revelou que as tensões emergem sobretudo no primeiro nível de contato estatal: o atendimento de ocorrências de flagrante delito envolvendo mulheres e crianças.

À luz da teoria da burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012; Maynard-Moody; Musheno, 2012), verificou-se que policiais e conselheiros tutelares operam sob ambiguidade normativa, pressão por respostas imediatas e restrições estruturais. Nessas circunstâncias, decisões são tomadas sob lógica de urgência e prevenção de dano, muitas vezes na ausência de fluxos previamente pactuados. A discricionariedade torna-se instrumento de contenção de risco, mas também fator de insegurança procedimental.

Simultaneamente, a literatura sobre governança colaborativa (Ansell; Gash, 2008;

Provan; Kenis, 2008; Emerson et al., 2012) demonstra que políticas públicas interdependentes exigem mecanismos formais de coordenação, definição clara de papéis e confiança institucional. A inexistência desses elementos, especialmente em municípios com baixa capacidade estatal instalada, tende a produzir respostas fragmentadas e deslocamentos informais de responsabilidade.

Os casos analisados evidenciam precisamente essa dinâmica. Diante da presença de crianças em situação de risco imediato e da condução dos genitores à autoridade policial, a ausência de protocolo interinstitucional formal produziu impasse operacional. A recusa de comparecimento do Conselho Tutelar, fundamentada na preservação de sua autonomia funcional, confrontou-se com a necessidade concreta de proteção imediata das crianças. O resultado foi a assunção, pela equipe policial, de responsabilidades extraordinárias para evitar dano iminente — fenômeno que o estudo conceituou como deslocamento funcional protetivo. Essa categoria analítica permite compreender que o problema não reside em má-fé institucional ou em conflito deliberado de competências, mas em fragilidade estrutural de governança. Trata-se de sintoma de falha sistêmica de coordenação, agravada por assimetrias territoriais de capacidade estatal.

O estudo também demonstrou que a ampliação das MPUs no contexto da Lei Henry Borel intensifica essa complexidade, sobretudo quando adolescentes figuram como autores de violência doméstica, coexistindo a lógica protetiva com a responsabilização socioeducativa e a dependência de políticas públicas locais frequentemente insuficientes.

Diante desses achados, conclui-se que a consolidação do paradigma protetivo exige três movimentos institucionais complementares: clareza operacional de competências, por meio de protocolos interinstitucionais formalizados; fortalecimento da capacidade estatal local, especialmente no funcionamento ininterrupto da rede socioassistencial; e estruturação de governança colaborativa, com fluxos pactuados e mecanismos de coordenação permanente.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça pode desempenhar papel estratégico ao: fomentar a pactuação de protocolos interinstitucionais entre tribunais, segurança pública e Sistema de Garantia de Direitos; uniformizar diretrizes interpretativas sobre o comparecimento do Conselho Tutelar em situações urgentes envolvendo crianças; incentivar a padronização de registros e monitoramento de ocorrências com presença de crianças; e promover capacitação interinstitucional voltada à delimitação de competências e prevenção de revitimização.

A contribuição central deste artigo reside, portanto, em deslocar o debate da dimensão estritamente normativa para a dimensão da implementação concreta, evidenciando que a efetividade das Medidas Protetivas de Urgência depende da qualidade da governança em rede e da capacidade estatal territorializada. Ao iluminar as tensões operacionais na interface entre segurança pública e Conselho Tutelar, o estudo reforça que a proteção integral de crianças e adolescentes em contexto de violência doméstica não é apenas uma obrigação legal, mas um desafio organizacional que exige coordenação institucional, clareza procedimental e compromisso compartilhado. Somente com a institucionalização desses mecanismos será possível reduzir o deslocamento funcional protetivo, fortalecer a autonomia responsável dos órgãos envolvidos e assegurar que o paradigma preventivo inaugurado pelas Leis n. 11.340/2006 e n. 14.344/2022 alcance plena efetividade no cotidiano das políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, Oct. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jopart/article-abstract/18/4/543/1090370?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 6 maio 2026.

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://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8069&ano=1990&ato=461cXRq1keFpWT13a>. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

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. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.641, de 3 de abril de 2018**. Altera a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13641.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.344, de 24 de maio de 2022**. Institui mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica

e familiar contra a criança e o adolescente. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.994, de 9 de outubro de 2024**. Altera a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, para modificar a pena do crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRODKIN, Evelyn Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, 18 Sept. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>. Acesso em: 6 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução n. 170, de 10 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e estabelece diretrizes para o funcionamento dos Conselhos Tutelares. Brasília: CONANDA, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/2643>. Acesso em: 21 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; FÓRUM COLEGIADO NACIONAL DOS CONSELHOS TUTELARES. **Recomendação conjunta CONANDA - FCNCT**. Brasília: CONANDA, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacao-conjunta-conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda-forum-colegiado-nacional-dos-conselhos-tutelares-fcnct>. Acesso em: 20 jan. 2026.

DOUGLAS, Scott et al. Paths to collaborative performance: examining different combinations of conditions under which collaborations are successful. **Policy and Society**, v. 39, n. 4, p. 638-658, Dec. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1769275>. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/39/4/638/6404007>. Acesso em: 20 jan. 2026.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 22, n. 1, p. 1-29, Jan. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>. Disponível

em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/22/1/1/944908?redirectedFrom-fulltext>. Acesso em: 20 jan. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 6 maio 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Burocracia de nível de rua: dilemas e práticas**. Brasília: ENAP, 2015.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, p. S16-S23, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x>. Acesso em: 6 maio 2026.

OLIVEIRA, Carlos Antonio Ferreira de; SOUSA, Marcos de Moraes; ATAIDE, Mara Célia Ferreira; TRAGUETTO, Jessica; COSTA, Woska Pires da; MATOS-TORRES, Miguel de. Legal reforms and outcomes of the action of police institutions in combating violence against women: a systematic review protocol. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 24, p. 1-14, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1177/16094069251339213>. Acesso em: 2 jun. 2026.

OLIVEIRA, Carlos Antonio Ferreira de; SOUSA, Marcos de Moraes; MARIN, Lucas Henrique Campos. Decisões do comandante: desafios no atendimento à violência doméstica. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, e240209, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2025240209.por>. Acesso em: 2 jun. 2026.

OLIVEIRA, Carlos Antonio Ferreira de; SOUSA, Marcos de Moraes; DE MUSIS, Carlo Ralph. Statistical analysis of police data on domestic violence in Goiânia, Midwest Brazil: profile of aggressors and conditions of crimes. **The Police Journal: Theory, Practice and Principles**, 2026. DOI: <https://doi.org/10.1080/00222509.2026.2144444>.

[org/10.1177/0032258X261444909](https://doi.org/10.1177/0032258X261444909). Acesso em: 2 jun. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e políticas públicas: arranjos institucionais e resultados**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/fd0a5c15-7009-4a65-a0ad-3222e4588fd8>. Acesso em: 20 jan. 2026.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: structure, manage-

ment, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/2/229/935895?redirectedFromfull-text>. Acesso em: 6 maio 2026.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

Carlos Antonio Ferreira de Oliveira

Mestre em Agronegócio e doutorando em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atualmente, é comandante da 2ª Companhia do 2º Batalhão Maria da Penha. Atua nas áreas de políticas de justiça criminal e governança interorganizacional.

Marcos de Moraes Sousa

Professor titular do Instituto Federal Goiano. Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), em 2015. Realizou pós-doutorado na Universidade de Berna, no Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), e foi bolsista de pós-doutorado na Kent Business School, da University of Kent, Reino Unido. Atualmente, é professor permanente no Programa de Pós-Graduação em Administração (mestrado e doutorado) da Universidade Federal de Goiás (PPGADM/UFG) e no Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração do Instituto Federal Goiano, Campus Rio Verde (PPGADM).

Lívia Aparecida Oliveira de Moraes Sousa

Mestra em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), graduada em Direito pela Universidade Evangélica de Goiás. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela PUC-GO e em Direitos Humanos, Democracia e Cultura pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Analista Judiciária – Área Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (TRT-14). Integrante do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI).

Agradecimentos

Os autores agradecem ao Instituto Federal Goiano e à Universidade Federal de Goiás pelo apoio institucional e condições oferecidas para a condução do estudo e ao Grupo de Pesquisa em Administração da Justiça (AJUS-UFG) pelas discussões e contribuições. Além disso, os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) pelo reconhecimento e incentivo à pesquisa científica.

Submetido em: 21/3/2026

Aceito em: 1/6/2026

O PAPEL DO ENTREVISTADOR FORENSE PARA ALÉM DA AUDIÊNCIA DE DEPOIMENTO ESPECIAL

THE ROLE OF THE FORENSIC INTERVIEWER BEYOND THE SPECIAL TESTIMONY HEARING

Cátula da Luz Pelisoli
Angela Diana Hechler

Resumo: O artigo trata da atuação do entrevistador forense no contexto do Depoimento Especial de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, destacando que suas atribuições não se restringem ao momento da audiência. Tem como objetivo discutir, a partir de revisão da literatura, o papel desempenhado por esse profissional, com ênfase nas atividades que extrapolam a condução da entrevista. Além da realização da escuta mediante protocolos cientificamente validados, o entrevistador exerce conjunto de atribuições prévias e posteriores à audiência, evidenciando a amplitude e a complexidade das funções relacionadas ao Depoimento Especial. Conclui-se que a compreensão das atividades desenvolvidas pelo entrevistador forense é fundamental para o adequado funcionamento do sistema de garantia de direitos.

Palavras-chave: Depoimento especial; escuta protegida; violência contra crianças e adolescentes; psicologia do testemunho; entrevista forense.

Abstract: The article addresses the role of the forensic interviewer in the context of the Special Testimony procedure involving children and adolescents who are victims or witnesses of violence, emphasizing that the interviewer's duties are not limited to the hearing itself. Its objective is to discuss, based on a literature review, the role performed by this professional, with emphasis on activities that go beyond the conduct of the interview. In addition to carrying out the hearing through scientifically validated protocols, the forensic interviewer performs a set of duties before and after the hearing, highlighting the breadth and complexity of the functions related to the Special Testimony procedure. It is concluded that understanding the activities carried out by the forensic interviewer is essential for the proper functioning of the rights protection system.

Keywords: Special Testimony; protected hearing; violence against children and adolescents; testimony psychology; forensic interview.

1 INTRODUÇÃO

A escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência constitui um dos temas mais sensíveis no âmbito do sistema de justiça, especialmente quando envolve a necessidade de produção de prova em processos que tratam de violações de direitos. Historicamente, a participação de crianças e adolescentes em procedimentos judiciais esteve marcada por práticas de inquirição que frequentemente desconsideravam suas condições de desenvolvimento e as possíveis consequências emocionais decorrentes da repetição de relatos sobre situações traumáticas (Pelisoli, Dobke, Dell’Aglio, 2014).

Nos campos internacional e nacional, a crítica a esse modelo impulsionou a construção de métodos mais protetivos de escuta, voltados à redução dos possíveis prejuízos ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e à qualificação da produção de prova em processos judiciais nos quais figurem como vítimas ou testemunhas de violência. Nesse contexto, diferentes países passaram a desenvolver protocolos específicos de entrevista investigativa baseados em evidências científicas sobre memória, comunicação infantil e impactos da violência (Anderson et al., 2010; Lamb et al., 2018; NCAC, 2020).

No Brasil, esse movimento ganhou reconhecimento com a Resolução CNJ n. 33/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2010) e maior institucionalidade com a promulgação da Lei n. 13.431/2017 (Brasil, 2017). A chamada Lei da Escuta Protegida estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e regulamentou procedimentos específicos de escuta no âmbito das políticas públicas e do sistema de justiça. Entre esses procedimentos, destaca-se o depoimento especial, concebido como a oiti-

va perante autoridade judicial ou policial, realizada em ambiente apropriado e acolhedor, por profissional capacitado, com o objetivo de produzir prova, ao mesmo tempo em que busca minimizar situações de revitimização.

Apesar da consolidação normativa do depoimento especial no sistema de justiça brasileiro, ainda é comum que o procedimento seja compreendido principalmente a partir do momento da entrevista realizada em audiência, com menor atenção às dimensões técnicas que antecedem e sucedem esse momento. Essa compreensão parcial tende a invisibilizar aspectos fundamentais do procedimento, especialmente aqueles relacionados ao planejamento da entrevista, à articulação entre os diferentes atores institucionais e ao manejo posterior das informações produzidas durante a escuta.

Nesse contexto, o papel do entrevistador forense assume relevância central na operacionalização do depoimento especial. A condução da entrevista com crianças e adolescentes em contexto judicial exige conhecimentos específicos sobre desenvolvimento infantil, memória e técnicas de entrevista investigativa, bem como capacidade de mediação entre as demandas processuais do sistema de justiça e as condições subjetivas e comunicacionais da criança ou do adolescente.

O presente artigo tem como objetivo analisar o depoimento especial a partir da atuação do entrevistador forense, enfatizando as dimensões técnicas envolvidas nas etapas que antecedem, compõem e sucedem a realização da entrevista forense. Busca-se discutir como a qualificação da atuação desse profissional contribui para a produção de prova judicial confiável e, simultaneamente, para a proteção de crianças e adolescentes em situação de violência. A discussão apre-

senda relevância institucional para o sistema de justiça, especialmente no contexto de expansão da implementação do depoimento especial nos tribunais brasileiros. A reflexão sobre os fundamentos conceituais e as condições institucionais de realização

desse procedimento pode contribuir para o aprimoramento das práticas de escuta e para o fortalecimento de abordagens que conciliem a garantia do devido processo legal com a proteção integral de crianças e adolescentes.

2 MARCO CONCEITUAL DA ESCUTA PROTEGIDA E SUA DIMENSÃO INTERDISCIPLINAR

A escuta de crianças e adolescentes em contextos institucionais, especialmente quando relacionada a situações de violência, envolve desafios específicos decorrentes das condições de desenvolvimento próprias da infância e da adolescência. Aspectos como memória, linguagem, compreensão de perguntas e impacto emocional do relato influenciam diretamente a forma como crianças e adolescentes narram experiências vividas.

Durante muitos anos, práticas inadequadas de inquirição contribuíram para a repetição de relatos em múltiplos espaços institucionais, expondo crianças e adolescentes a situações potencialmente revitimizantes. Esse fenômeno passou a ser discutido na literatura especializada a partir do conceito de violência institucional, entendida como aquela “praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização” (Brasil, 2017), reproduzindo danos decorrentes da forma como são conduzidos os procedimentos de escuta e investigação. A crítica a essas práticas impulsionou a construção do conceito de escuta protegida, entendido como um conjunto de procedimentos institucionais voltados à escuta de crianças e adolescentes em condições que respeitem seu desenvolvimento, reduzam riscos de revitimização e preservem a qualidade da informação produzida (Pelisoli; Dell’Aglio, 2014).

No ordenamento jurídico brasileiro, a escuta protegida passou a ser regulamentada pela Lei n. 13.431/2017, que instituiu dois procedimentos distintos: a escuta especializada e o depoimento especial. A escuta especializada ocorre no âmbito das políticas públicas de proteção, especialmente nos serviços da rede de atendimento, e tem como objetivo a escuta qualificada da criança ou do adolescente para fins de proteção e encaminhamento. Já o depoimento especial consiste na escuta realizada no âmbito do sistema de justiça, com finalidade probatória, destinada à produção de prova judicial. Estudos indicam haver divergências quanto à compreensão dos objetivos da escuta especializada, muitas vezes considerada como mais um procedimento para a produção de provas (Sanson et al., 2024a; Sanson et al., 2024b). Portanto, essa distinção entre os dois procedimentos é fundamental para compreender o papel das diferentes instituições envolvidas no sistema de garantia de direitos. Enquanto a escuta especializada possui natureza protetiva e ocorre no âmbito das políticas públicas, o depoimento especial constitui instrumento de produção de prova no processo judicial, devendo observar, simultaneamente, princípios jurídicos e parâmetros técnicos relacionados à escuta de crianças e adolescentes.

O depoimento especial constitui um procedimento essencialmente interdisciplinar, que envolve a articulação entre diferentes

campos do conhecimento e distintos profissionais que atuam no sistema de justiça e na rede de proteção. A condução do processo judicial permanece sob responsabilidade do magistrado, que exerce a direção da audiência e realiza a valoração da prova produzida. O Ministério Público atua na defesa da ordem jurídica e dos interesses da vítima, enquanto a defesa exerce o contraditório e a ampla defesa.

Por sua vez, a comunicação direta com a criança ou o adolescente ocorre por meio de um profissional especializado, responsável pela condução da entrevista durante o depoimento especial. Esse profissional — frequentemente psicólogo(a), assistente social ou pedagogo(a) — atua como entrevistador forense, utilizando técnicas específicas de entrevista investigativa adaptadas ao desenvolvimento infantil (CNJ, 2019; Moraes, 2023). A presença desse profissional especializado decorre do reconhecimento de que a escuta de crianças e adolescentes em contexto judicial exige conhecimentos

técnicos que ultrapassam o campo jurídico, envolvendo aspectos relacionados ao desenvolvimento cognitivo, emocional e comunicacional infantil.

Nesse sentido, o depoimento especial configura um espaço de diálogo entre diferentes áreas do conhecimento. O Direito contribui com os parâmetros processuais e probatórios, enquanto as áreas psicossociais oferecem instrumentos teóricos e metodológicos para a condução da entrevista de forma adequada às condições da criança ou do adolescente. A articulação entre essas áreas pressupõe o reconhecimento da especificidade de cada campo profissional e o respeito à autonomia técnica de seus respectivos saberes. A atuação interdisciplinar não implica a substituição das competências institucionais de cada profissional, mas, sim a cooperação entre diferentes áreas na construção de um procedimento que assegure, simultaneamente, a produção da prova judicial e a proteção da criança e do adolescente.

3 A ATUAÇÃO DO ENTREVISTADOR FORENSE NO DEPOIMENTO ESPECIAL INICIA ANTES DA AUDIÊNCIA

Embora a audiência em que ocorre a entrevista seja o momento mais visível do procedimento, o trabalho técnico do entrevistador forense envolve um conjunto mais amplo de atividades que ocorrem antes, durante e após a oitiva judicial. Esses procedimentos são fundamentais para garantir tan-

to a qualidade da prova quanto a proteção da criança ou do adolescente, considerando as especificidades cognitivas, emocionais e desenvolvimentais dessa população. Nesta seção, serão abordadas as atividades desenvolvidas pelo entrevistador forense antes do início da audiência.

3.1 AGENDAMENTO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A etapa inicial envolve o agendamento da audiência de depoimento especial, o que inclui a articulação entre entrevistador forense, magistrado, promotor de justiça, defensor

público ou advogado. Essa organização busca garantir que a criança ou o adolescente seja ouvida(o) em condições adequadas e que o procedimento ocorra em momento

oportuno do processo, preferencialmente em situação de produção antecipada de prova, conforme previsto na legislação brasileira.

Além disso, a organização administrativa também procura reduzir o tempo de permanência da criança no ambiente forense e evitar contatos potencialmente constrangedores e ansiogênicos com partes do processo. Conforme identificado em estudo empírico, entrevistadores forenses percebem-se com autonomia profissional quando a agenda disponibilizada para as audiências de depoimento especial é respeitada (Pelisoli, Dell'Aglio, 2023). É importante considerar que a maior parte desses profissionais concilia diferentes demandas, e é justamente o

agendamento que possibilita o atendimento adequado delas. Nesse sentido, sugere-se que uma agenda técnica seja disponibilizada aos magistrados responsáveis pelos depoimentos especiais com antecedência, evitando-se, assim, conflitos desnecessários que podem impactar a qualidade do atendimento às crianças e aos adolescentes. Também é interessante que haja diálogo sobre dia ou dias da semana específicos em que as audiências serão realizadas. O respeito à agenda do entrevistador repercute em seu sentimento de tranquilidade para executar um trabalho permeado por múltiplas complexidades.

3.2 LEITURA PROCESSUAL

Antes da realização da entrevista, o entrevistador forense realiza a leitura e análise dos autos do processo, com o objetivo de compreender o contexto do registro da ocorrência policial ou da denúncia apresentada pelo Ministério Público, as circunstâncias do fato investigado e as informações já disponíveis nos autos. Essa etapa é importante para orientar a condução da entrevista e evitar perguntas desnecessárias. Contudo, a literatura especializada enfatiza que o conhecimento prévio do caso deve ser utilizado com cautela, de modo a não influen-

ciar a formulação das perguntas ou induzir expectativas sobre o conteúdo do relato da criança (Lamb et al., 2018; Lyon, 2002). Assim, a leitura serve como uma fonte de informação, utilizada apenas quando necessário. Por vezes, é necessário recorrer ao conteúdo processual para construir um caminho de questionamentos abertos, especialmente quando o relato livre não surge nas primeiras tentativas do entrevistador. Assim, as informações poderão guiar a arquitetura da entrevista, mas nunca de forma sugestiva.

3.3 PREPARO TÉCNICO E PSICOLÓGICO DO ENTREVISTADOR

Outro aspecto fundamental refere-se ao preparo técnico e psicológico do profissional que conduzirá a entrevista. A entrevista forense exige habilidades específicas relacionadas à entrevista com crianças, ao funcionamento da memória e à condução de perguntas abertas e não sugestivas. Protocolos de entrevista forense recomendam que o entrevistador esteja familiarizado com os princípios metodológicos que orientam a en-

trevista, incluindo a construção de *rapport*, a utilização de narrativa livre e o uso progressivo de perguntas de aprofundamento (Poole; Lamb, 1998; Lamb et al., 2018).

Segundo o *Relatório do Grupo de Trabalho Normatização para as Equipes Técnicas Multidisciplinares do Poder Judiciário*, cursos de depoimento especial são ofertados em praticamente todo o território nacional pelas Escolas Judiciais (CNJ, 2025). No entanto,

a informação que circula entre entrevistadores forenses é que faltam projetos de educação continuada e de supervisão desses profissionais, apesar de a Resolução CNJ n. 192/2014 instituir uma política de formação e aperfeiçoamento de servidores do Poder Judiciário (CNJ, 2014). A capacitação profissional, bem como a atualização constante e a supervisão do entrevistador forense, são essenciais para a manutenção do conhecimento adquirido e para a aplicação adequada das técnicas aprendidas, como, por exemplo, a manutenção dos níveis de questões abertas nas entrevistas realizadas (Aznar-Blefari et al., 2021).

A capacitação continuada dos profissionais envolvidos no procedimento é fundamental para o funcionamento adequado do depoimento especial. A formação específica em técnicas de entrevista investigativa, desenvolvimento infantil e dinâmica da violência constitui elemento central para a qualificação da escuta realizada no sistema de justiça. Além disso, processos de formação conjunta entre magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos, advogados e entrevistadores forenses podem contribuir significativamente para o fortalecimento institucional do procedimento, promovendo maior compreensão das atribuições e dos limites de atuação de cada profissional envolvido.

Considerando a intensa carga emocional envolvida nessa atividade, destaca-se a relevância de estratégias que auxiliem o entrevistador no manejo de suas próprias reações emocionais ao longo do processo de trabalho. A literatura indica que profissionais expostos de forma contínua ao sofrimento

alheio apresentam maior vulnerabilidade ao adoecimento psíquico. Entre os sintomas mais frequentemente associados à traumatização vicária (TV) e ao trauma secundário (TS) encontram-se alterações negativas no sistema de crenças, presença de pensamentos intrusivos, pesadelos e outros prejuízos relacionados ao sono, além de sentimentos persistentes de culpa, medo, raiva e insegurança, bem como distanciamento de familiares, parceiros(as) e amigos.

Ademais, a literatura tem apontado possíveis relações entre TV, TS e a síndrome de *Burnout*. Evidências sugerem que características relacionadas à organização e ao funcionamento dos serviços constituem fatores de risco significativos para TV e TS. Entre esses aspectos, destacam-se a elevada demanda de trabalho, o número insuficiente de profissionais e a falta de recursos para o adequado funcionamento das instituições. Um achado relevante, ainda pouco explorado empiricamente, refere-se ao fato de que não apenas o volume de atendimentos, mas, sobretudo, a gravidade dos casos parece estar associada à manifestação de sintomas de TV e TS.

Os estudos revisados, no entanto, indicam que profissionais que atendem vítimas de violência podem ser menos propensos ao desenvolvimento de TV ou TS quando dispõem de supervisão adequada, recebem treinamento específico e contam com capacitação contínua para o manejo dos casos. Entre os fatores protetivos, também se incluem o suporte institucional, o apoio de colegas e demais pares diante das adversidades laborais e o acesso a acompanhamento em saúde mental (Zamora et al., 2022).

3.4 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO FÍSICO

A preparação da audiência também envolve a organização do espaço físico destinado à entrevista, que deve ser estruturado para

proporcionar um ambiente seguro, reservado e acolhedor. Em geral, o depoimento especial ocorre em sala específica equipada com

sistema de gravação audiovisual e transmissão em tempo real para a sala de audiências, onde permanecem magistrado, defesa e acusação. Esse arranjo institucional tem como objetivo reduzir a exposição da criança ao ambiente judicial e evitar situações de intimidação ou constrangimento.

A literatura internacional demonstra que ambientes de entrevista mais acolhedores e menos formais, aliados ao estabelecimento de *rappport* com a criança, contribuem para reduzir a ansiedade, aumentar o conforto du-

rante a interação e favorecer relatos mais completos e confiáveis (Poole; Lamb, 1998; Saywitz; Lyon; Goodman, 2015; Lamb et al., 2018). A estruturação do ambiente não é de responsabilidade do entrevistador forense, mas ele deverá verificar sua adequação para os objetivos do trabalho e, se necessário, sugerir melhorias. No cotidiano, é importante verificar se a disposição das poltronas e dos equipamentos está adequada, propiciando mais agilidade no momento da entrevista.

3.5 ACOLHIMENTO DO RESPONSÁVEL

Antes da entrada da criança ou do adolescente na sala de entrevista, é comum que o entrevistador realize um breve acolhimento com o responsável legal que a acompanha. Nesse momento são explicados aspectos gerais do procedimento, como o funcionamento da audiência, a gravação da entrevista e o papel do entrevistador forense. Esse contato inicial também permite orientar o responsável sobre a importância de evitar interferências ou conversas sobre o conteúdo

do depoimento antes ou depois da audiência, preservando a espontaneidade do relato da criança. Além disso, uma tarefa essencial neste momento é verificar se a criança ou o adolescente está em acompanhamento psicológico ou psiquiátrico e obter informações gerais sobre seu funcionamento após o suposto evento, a fim de possibilitar ao entrevistador compreender eventual necessidade de encaminhamento após a realização da entrevista.

3.6 AMBIENTAÇÃO E ACOLHIMENTO DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE

Uma etapa essencial consiste na ambientação da criança ou do adolescente ao espaço e ao entrevistador. Ao chegar ao espaço onde será realizada a entrevista, é importante que a criança possa circular no ambiente e perceber que ele é amigável e acolhedor, o que muitas vezes já rompe com expectativas prévias de uma sala de audiências tradicional ou de um ambiente frio e formal. Numa sala de espera, podem ser disponibilizados papéis e lápis de cor e brinquedos diversos para que a criança explore enquanto o entrevistador realiza o acolhimento com o responsável.

São considerados ambientes amigáveis às crianças e aos adolescentes aqueles

apropriados a diferentes grupos etários, com leiaute adaptado ao público-alvo (NCA, 2011). No interior, deve haver mobiliário e materiais adequados para crianças, adolescentes e suas famílias. As instalações devem oferecer segurança física, privacidade e impedir o contato com a pessoa suspeita de cometer violência contra a criança ou o adolescente (Haldorsson, 2017).

Esse ambiente possibilita a redução da ansiedade, e, após um breve período de exploração, a criança pode ser chamada para a sala onde ocorrerá a entrevista, sendo apresentada também a esse novo espaço. Como o *rappport* previsto nos protocolos de entrevista deve ser gravado na íntegra, nesta

etapa é essencial que o entrevistador não explore os tópicos previstos no instrumento. Nesse momento, sugere-se que o entrevistador

converse sobre a escola, por se tratar de um tópico neutro que possibilita iniciar o diálogo com a criança.

4 A APLICAÇÃO DE UM PROTOCOLO DE ENTREVISTA FORENSE

Durante a audiência, ocorre a aplicação de um protocolo de entrevista forense. A oitiva de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no sistema de justiça exige métodos que reduzam riscos de revitimização e aumentem a confiabilidade das informações obtidas. Nesse contexto, a literatura científica tem destacado a importância do uso de protocolos de entrevista forense baseados em evidências, estruturados a partir de conhecimentos da psicologia do testemunho, da memória e do desenvolvimento infantil. Esses protocolos buscam orientar o entrevistador na formulação de perguntas não sugestivas, favorecer narrativas livres e minimizar a influência do adulto sobre o relato da criança (Lamb et al., 2008; Morete, 2016).

Entre os principais modelos utilizados internacionalmente, encontram-se o Protocolo do National Institute of Child Health and Human Development (NICHD), o Protocolo do National Children's Advocacy Center (NCAC) e adaptações nacionais inspiradas nesses modelos, como o Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense (PBEF). Esses instrumentos estruturam a entrevista em etapas e priorizam perguntas abertas, estratégia que tem demonstrado aumentar a quantidade e a qualidade das informações fornecidas pelas crianças (Cyr; Lamb, 2009; Brown et al., 2013).

Entre os protocolos com maior evidência científica, destaca-se o Protocolo NICHD, desenvolvido por pesquisadores do National Institute of Child Health and Human Development, nos Estados Unidos, a partir de estudos empíricos sobre memória infantil

e testemunho de crianças. Esse protocolo estrutura a entrevista de modo a estimular o relato espontâneo da criança por meio de convites narrativos amplos, evitando perguntas sugestivas ou fechadas que possam contaminar o testemunho (Lamb et al., 2018).

Pesquisas demonstram que entrevistas conduzidas com o NICHD tendem a produzir relatos mais detalhados e com maior proporção de informações relevantes quando comparadas a entrevistas não estruturadas, além de reduzir a ocorrência de perguntas indutivas por parte do entrevistador (Cyr; Lamb, 2009). O protocolo é caracterizado por uma sequência estruturada que inclui etapas de estabelecimento de *rappport*, explicação das regras da entrevista, prática narrativa e exploração do evento investigado por meio de perguntas abertas, permitindo que a criança relate os fatos com base em sua própria memória (Lamb et al., 2018).

No Brasil, a implementação do depoimento especial, previsto na Lei n. 13.431/2017, impulsionou a necessidade de protocolos cientificamente fundamentados para orientar a entrevista forense. Nesse contexto, foi desenvolvido o Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense (PBEF), lançado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020) em parceria com organizações internacionais e instituições da rede de proteção à infância. O PBEF consiste em um método de entrevista semiestruturado, adaptado ao contexto jurídico brasileiro e voltado à escuta protegida de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência (CNJ, 2020). O protocolo foi testado e validado

empiricamente em tribunais brasileiros e é atualmente recomendado pelo CNJ para a condução do depoimento especial no sistema de justiça, em consonância com as diretrizes da Lei n. 13.431/2017 e da Resolução CNJ n. 299/2019 (Brasil, 2019; CNJ, 2019).

O Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense organiza a entrevista em duas etapas principais. A primeira etapa, denominada fase introdutória ou preparatória, tem como objetivo estabelecer vínculo entre entrevistador e entrevistado, promover um ambiente seguro e explicar as regras da entrevista. Nesse momento, são realizadas apresentações, esclarecimentos sobre o funcionamento da entrevista e atividades voltadas à construção de empatia e confiança. Também são introduzidas regras importantes, como a possibilidade de a criança dizer que não sabe ou não lembra de determinada informação, o que contribui para reduzir respostas decorrentes de pressão ou sugestão (CNJ, 2020).

A segunda etapa, denominada fase substantiva ou central, corresponde à exploração do relato sobre os eventos investigados. Nessa fase, o entrevistador utiliza prioritariamente perguntas abertas e convites narrativos, estimulando a criança a relatar livremente o que ocorreu, com intervenções mínimas e não sugestivas. Conforme o protocolo, o entrevistador deve seguir a narrativa da criança e utilizar perguntas de aprofundamento apenas quando necessário, evitando introduzir informações que não tenham sido previamente mencionadas pelo entrevistado (CNJ, 2020).

Ao final da entrevista, o protocolo prevê uma etapa de encerramento, na qual se busca retornar a criança a um estado emocional mais neutro ou confortável antes de deixar o ambiente de entrevista. Esse procedimento é considerado fundamental para minimizar possíveis efeitos emocionais negativos de-

correntes da rememoração de experiências traumáticas.

Dessa forma, a utilização de protocolos estruturados e baseados em evidências científicas constitui estratégia fundamental para qualificar a produção de prova no contexto judicial envolvendo crianças e adolescentes. Protocolos como o NICHHD e o PBEF contribuem para aumentar a confiabilidade do testemunho, reduzir vieses na condução da entrevista e proteger o desenvolvimento psicológico das vítimas ou testemunhas, alinhando a prática forense às recomendações da literatura científica e às normativas de proteção integral à infância.

Como já discutido anteriormente, no contexto jurídico brasileiro, a condução da entrevista forense em audiência de depoimento especial deve observar as disposições estabelecidas pela Lei n. 13.431/2017 e por sua regulamentação posterior, o Decreto n. 9.603/2018, que estruturam o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Entre as garantias procedimentais previstas, destaca-se a obrigatoriedade de registro audiovisual do depoimento.

O art. 12, inciso VI, da Lei n. 13.431/2017 estabelece que o depoimento especial deve ser gravado em áudio e vídeo, assegurando a fidelidade do registro do ato processual. Essa previsão é reforçada pelo art. 23 do Decreto n. 9.603/2018, que determina que a gravação seja realizada com equipamento capaz de assegurar qualidade audiovisual adequada, além de prever que o registro seja feito integralmente desde o início do procedimento, garantindo transparência, preservação da prova e redução da necessidade de novas oitivas da criança ou do adolescente (Brasil, 2017; Brasil, 2018).

Pesquisas internacionais demonstram que entrevistas conduzidas por profissionais treinados e orientadas por protocolos estruturados aumentam significativamente a

quantidade e a precisão das informações obtidas, além de reduzir riscos de sugestão ou contaminação do relato (Lamb et al., 2018;

Hershkowitz; Lamb; Katz, 2014; Saywitz et al., 2015).

5 A ATUAÇÃO DO ENTREVISTADOR FORENSE APÓS O ENCERRAMENTO DA AUDIÊNCIA

5.1 ENCERRAMENTO E ACOLHIMENTO FINAL

Após a conclusão da entrevista, o entrevistador realiza o encerramento da interação com a criança ou o adolescente, procurando assegurar que a experiência termine de forma respeitosa e compreensível. Esse momento pode incluir explicações simples sobre o término da entrevista e agradecimentos pela colaboração. É importante lembrar que o fechamento previsto nos protocolos de entrevista também deve ser gravado, com a retomada de um tópico neutro que viabilize

o manejo emocional após relatos de eventos traumáticos (CNJ, 2020).

No entanto, após o desligamento da câmera, o entrevistador pode dar sequência a esse encerramento de maneira acolhedora, dando continuidade ao tópico neutro abordado ou ainda propondo alguma atividade à criança. Também é possível viabilizar a permanência da criança por mais algum tempo na sala de espera, com a possibilidade de utilizar os recursos lúdicos disponibilizados.

5.2 ENCAMINHAMENTOS

Dependendo das circunstâncias do caso, podem ser realizados encaminhamentos à rede de proteção, especialmente quando são identificadas necessidades de acompanhamento psicológico, serviços da assistência social ou outros serviços que ainda não estejam sendo atendidos. Esses encaminhamentos costumam ocorrer em articulação com os serviços da rede de garantia de direitos da criança e do adolescente, como conselhos tutelares, serviços de saúde e equipamentos da assistência social.

Geralmente, o entrevistador forense, a partir das informações coletadas nos autos, na breve entrevista com o responsável e na entrevista com a criança, dispõe de elementos suficientes para compreender a necessidade e a importância de encaminhamento aos serviços da rede. Assim, é fundamental que o entrevistador disponha de tempo entre uma audiência e outra, para que possa redigir e entregar um encaminhamento por escrito ao responsável, se assim considerar necessário.

5.3 OUTROS PROCEDIMENTOS

Após a audiência, em muitos contextos institucionais, pode ser exigido do entrevistador, além de todo o trabalho já relatado, o preenchimento de formulários ou instrumentos de controle dos depoimentos espe-

ciais. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), por exemplo, foi institucionalizado o preenchimento de formulários de levantamento de dados pelo responsável, pela criança e pelo entrevistador.

Após esse preenchimento, o entrevistador deve inserir as respostas em formulário online, cujos resultados são diretamente recebidos e analisados pelo setor responsável, a Coordenadoria da Infância e Juventude (TJRS, 2026).

Além disso, algumas comarcas exigem a alimentação de planilhas de controle das atividades do profissional, tendo ele, então, que inserir informações a respeito do processo em que atuou. É notório que todos esses procedimentos igualmente demandam tempo de trabalho, devendo, portanto, ser considerados de maneira rigorosa no processo de organização.

Importante mencionar que a legislação nacional não prevê a elaboração de documento antes ou após a realização do depoimento especial. Considerando exclusivamente o que é previsto na legislação, o procedimento define-se como uma prova testemunhal tomada com cuidados apropriados ao estágio de desenvolvimento da criança ou do adolescente. Não há previsão legal de avaliação das condições das crianças e dos adolescentes que serão entrevistados, tampouco de elaboração de documentos antes ou após o procedimento (Pelisoli; Von Hohendorff; Rovinski, 2023).

Durante a implementação inicial do depoimento especial, em alguns tribunais brasileiros, surgiram diferentes arranjos institucionais para operacionalizar a participação das equipes psicossociais no procedimento. No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), por exemplo, normativas internas e orientações administrativas chegaram a prever a realização de avaliação prévia sobre a “pertinência da participação da criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência, bem como sobre sua proteção integral, independente da Vara em que o caso tramita”, sendo essa atividade considerada atribuição de profissionais do serviço social e da psicologia (TJSP, 2019). A entrevista prévia

constituiu ato integrante do protocolo adotado naquele estado.

A dinâmica desse procedimento determinava a formulação de quesitos para a avaliação técnica da criança ou do adolescente, a realização de entrevistas preliminares de avaliação da família e da criança ou do adolescente, a audiência para o depoimento propriamente dito e, por fim, a abertura de prazo para a apresentação do laudo final pela equipe técnica (TJSP, 2018a, 2018b).

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) também instituiu a realização de avaliação preliminar ao depoimento especial visando à “indicação do procedimento adequado ao caso”, a saber, ou a perícia técnica, “observando-se a compatibilização entre a necessidade do meio probatório no processo e a garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes”. A avaliação deve considerar a disposição e concordância da vítima ou testemunha em se manifestar; suas condições psicológicas e desenvolvimentais para manifestação; e sua capacidade cognitiva para acesso mnemônico. O documento que regulamentou esse procedimento previa que, caso a avaliação preliminar levasse à conclusão de que tanto a perícia quanto o depoimento especial poderiam gerar violação aos direitos fundamentais da criança ou do adolescente, deveria ser emitido parecer justificando a não intervenção (TJPR, 2019).

No entanto, essas práticas passaram a gerar debate no âmbito do sistema de justiça, especialmente quanto à natureza jurídica do depoimento especial e à eventual confusão entre a entrevista forense — que constitui meio de produção de prova oral testemunhal — e procedimentos típicos de avaliação psicossocial ou perícia, que constituem provas periciais.

Nesse contexto, o CNJ foi provocado a analisar a regulamentação adotada pelo TJSP, publicando determinação à Corregedo-

ria Geral da Justiça daquele Estado para que orientasse os juízes estaduais a suspender a realização de entrevistas prévias ou visitas domiciliares destinadas à preparação de crianças e adolescentes para o depoimento especial, bem como a posterior elaboração de relatórios informativos do ato ou pareceres com base no depoimento especial (CNJ, 2023; TJSP, 2025).

A partir dessa compreensão, consolidou-se o entendimento de que a produção de documentos técnicos interpretativos ou avaliativos após o depoimento especial não é compatível com a natureza jurídica do ato. O depoimento especial deve resultar essen-

cialmente no registro audiovisual integral da entrevista, que constitui o elemento probatório incorporado aos autos do processo.

Assim, o posicionamento do CNJ reforçou a distinção entre entrevista forense para produção de prova oral e avaliações técnicas realizadas por equipes interdisciplinares, delimitando o papel do entrevistador forense no contexto do depoimento especial. Essa definição contribui para preservar a natureza do procedimento, evitar confusão metodológica e assegurar que a prova produzida decorra exclusivamente da narrativa da criança ou do adolescente registrada na entrevista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite reafirmar que o depoimento especial não se restringe ao momento da audiência, tampouco pode ser compreendido como um ato isolado de oitiva. Ao contrário, trata-se de um procedimento complexo, que envolve um conjunto articulado de etapas técnicas anteriores, concomitantes e posteriores à entrevista, nas quais o papel do entrevistador forense se revela central para a garantia da qualidade da prova e da proteção integral de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o trabalho técnico realizado por esse profissional extrapola a condução da entrevista em si, abrangendo atividades como leitura processual, preparação técnica e emocional, organização do ambiente, acolhimento dos envolvidos e, posteriormente, o adequado encerramento da interação e eventuais encaminhamentos à rede de proteção. Tais dimensões evidenciam que a qualidade do depoimento especial está diretamente relacionada às condições institucionais que possibilitam o exercício qualificado dessas atribuições.

Entre essas condições, destaca-se a importância do tempo entre audiências como elemento estruturante do trabalho. A organização de agendas que considerem a complexidade das atividades envolvidas permite não apenas a adequada preparação do entrevistador, mas também a realização de um atendimento mais atento às necessidades da criança ou do adolescente e de seus responsáveis. A ausência desse tempo tende a comprometer etapas fundamentais do procedimento, com possíveis impactos tanto na qualidade da prova quanto na experiência vivenciada pela criança no sistema de justiça.

Essa reflexão conduz à problematização da lógica de produtividade aplicada ao depoimento especial. A tentativa de submeter esse procedimento a critérios quantitativos, pautados pela celeridade e pelo volume de atendimentos, mostra-se incompatível com sua natureza. O depoimento especial exige tempo, escuta qualificada e manejo técnico cuidadoso, não sendo passível de padronização simplificada ou de aceleração sem prejuízos significativos.

A tensão entre pressa e qualidade do atendimento evidencia um desafio institucional relevante. Se, por um lado, o sistema de justiça demanda respostas céleres, por outro, a escuta de crianças e adolescentes em situação de violência requer condições que assegurem a humanização do atendimento e a fidedignidade das informações produzidas. A priorização exclusiva da celeridade pode resultar na reprodução de práticas que, historicamente, contribuíram para a revitimização institucional, esvaziando os avanços normativos e técnicos que fundamentam o depoimento especial.

Dessa forma, sustenta-se que o fortalecimento do depoimento especial no contexto brasileiro depende não apenas da existência de marcos legais e protocolos técnicos, mas também da consolidação de condições ins-

titucionais que reconheçam a complexidade do trabalho envolvido. Isso implica, entre outros aspectos, o respeito às agendas dos entrevistadores, a garantia de tempo adequado entre atendimentos, o investimento em formação continuada e a valorização de práticas que priorizem a proteção integral.

Por fim, reafirma-se que o depoimento especial não pode ser reduzido a um procedimento orientado por metas de produtividade, sob pena de comprometer seus próprios fundamentos. Sua efetividade reside justamente na articulação entre produção qualificada de prova e proteção de direitos, o que exige um compromisso institucional com práticas que coloquem no centro do processo a criança e o adolescente, em suas singularidades e condições de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Jennifer et al. CornerHouse Forensic Interview Protocol: RATAC. **Thomas M. Cooley Journal of Practical and Clinical Law**, v. 12, p. 193-331, 2010.

AZNAR-BLEFARI, Carlos et al. Avaliação de treinamento em entrevistas investigativas com crianças vítimas de violência sexual. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 1605-1614, set. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

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://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8069&ano=1990&ato=461cXRq1keFpWT13a>. Acesso em: 19 maio 2026.

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 o Estatuto

da Criança e do Adolescente. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

BROWN, David A. et al. The NICHD investigative interview protocol: an analogue study. **Journal of Experimental Psychology: Applied**, v. 19, n. 4, p. 367-382, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação CNJ n. 33, de 23 de novembro de 2010**. Recomenda aos tribunais a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/878. Acesso em: 18 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de inspeção ordinária: Insp 0005853-14.2023.2.22.0000: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: Portaria n. 48, de 11 de setembro de 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwp-fisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=5138&wpfd_file_id=327522&token=39a7a1c7a-

[3309c69eac198a0465cf67f&preview=1](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2026/01/relatorio-gt-normatizacao-equipes-tecnicas-multidisciplinares-poder-judiciario.pdf). Acesso em: 19 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório do Grupo de Trabalho Normatização para as equipes técnicas multidisciplinares do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2026/01/relatorio-gt-normatizacao-equipes-tecnicas-multidisciplinares-poder-judiciario.pdf>. Acesso em: 19 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 192, de 8 de maio de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2012>. Acesso em: 19 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 299, de 5 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3110>. Acesso em: 19 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; CHILDHOOD BRASIL. **Protocolo brasileiro de entrevista forense com crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/887>. Acesso em: 9 maio 2026.

CYR, Mireille; LAMB, Michael E. Assessing the effectiveness of the NICHD investigative interview protocol. **Child Abuse & Neglect**, v. 33, n. 5, p. 257-268, 2009.

HALDORSSON, Ólafur L. **Barnahus quality standards**: guidance for multidisciplinary and interagency response to child victims and witnesses of violence. Stockholm: Council of the Baltic Sea States Secretariat; Child Circle, 2017. Disponível em: <https://www.barnahus.eu/en/wp-content/uploads/2020/02/PROMISE-Barnahus-Quality-Standards.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2026.

HERSHKOWITZ, Irit; LAMB, Michael E.; KATZ, Carmit. Allegation rates in forensic child abuse investigations: comparing the revised and standard NICHD protocols. **Psychology, Public Policy, and Law**, v. 20, n. 3, p. 336-344, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1037/a0037391>. Acesso em: 18 mar. 2026.

LAMB, Michael E. et al. **Tell me what happened**: questioning children about abuse. 2. ed. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2018.

LYON, Thomas D. Scientific support for expert testimony on child sexual abuse accommodation. In: CONTE, Jon R. (ed.). **Critical issues in child sexual abuse**: historical, legal, and psychological perspectives. Thousand Oaks: Sage, 2002. p. 107-138. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781483328645>. Acesso em: 18 mar. 2026.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social**: identidade e alienação. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAIS, José Carlos da Silva. **Entrevista forense com crianças e adolescentes no sistema de justiça brasileiro**. 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

MORETE, Valéria S. **Técnicas de entrevista em casos de suspeita de abuso sexual infantojuvenil**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2016.

NATIONAL CHILDREN'S ADVOCACY CENTER. **NCAC Child Forensic Interview Structure**. Huntsville, AL: NCAC, 2020. Disponível em: <http://www.nrcac.org/wp-content/uploads/2020/06/NCAC-FI-structure.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

NATIONAL CHILDREN'S ALLIANCE. **Standards for accredited members**. Washington, DC, 2011. Disponível em: <http://tinyurl.com/q8bkts>. Acesso em: 18 mar. 2026.

PELISOLI, Cátula da Luz; DOBKE, Vêleda Maria; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Depoimento especial: para além do embate e pela proteção das crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 22, n. 1, p. 47-58, 2014.

PELISOLI, Cátula da Luz; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Avaliação da implementação do depoimento especial: construção de um instrumento. **Estudos Interdisciplinares em Psicologia**, Londrina, v. 12, n. 1, supl. 1, p. 180-199, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5433/2236-6407.2021v12n1supl180>. Acesso em: 18 mar. 2026.

PELISOLI, Cátula da Luz; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Autonomia profissional e proteção das crianças no depoimento especial. **Revista de Psicologia da IMED**, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 49-65, 2023. DOI: <https://doi.org/10.18256/2175-5027.2023.v15i1.4658>. Acesso em: 18 mar. 2026.

PELISOLI, Cátula da Luz; VON HOHENDORFF, Jean; ROVINSKI, Sonia Liane Reichert. **Princípios e práticas da escuta de crianças e adolescentes vítimas de violências**: um guia para a rede de proteção e justiça. Passo Fundo: Proteja, 2023.

POOLE, Debra A.; LAMB, Michael E. **Investigative interviews of children**: a guide for helping professionals. Washington, DC: American Psychological Association, 1998.

SANSON, Janaina et al. O que se entende por escuta especializada? um artigo de revisão integrativa. **Psicologia Argumento**, v. 42, n. 119, 2024a. DOI: [10.7213/psicologia.42.119.A011](https://doi.org/10.7213/psicologia.42.119.A011). Acesso em: 18 mar. 2026.

SANSON, Janaina; SERRATINE GRUBBA, Leilane; VON HOHENDORFF, Jean. Compreensões de profissionais de rede de proteção a crianças e adolescentes sobre a escuta especializada. **Psicologia & Sociedade**, v. 36, p. e286264, 2024b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2024v36286264>. Acesso em: 18 mar. 2026.

SAYWITZ, Karen J.; LYON, Thomas D.; GOODMAN, Gail S. Interviewing children. In: CUTLER, Brian L.; ZAPF, Patricia A. (org.). **APA handbook of forensic psychology**. Washington, DC: American Psychological Association, 2015. p. 337-360.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Provimento n. 287, de 2019**. São Paulo: TJPR, 2019. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos. Acesso em: 6 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado n. 354/2019**. São Paulo: TJSP, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado CG n. 807/2025**. São Paulo: TJSP, 2025. Disponível em: <https://portal.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=56679&pagina=6>. Acesso em: 6 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado conjunto n. 1.948/2018**. São Paulo: TJSP, 2018a. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=15286&pagina=1>. Acesso em: 6 mar. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento CG n. 17/2018**. Regulamenta a tomada de depoimento especial de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. São Paulo: TJSP, 2018b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Provimento n. 03/2026-CGJ**. Revoga o Provimento 015/2010-CGJ e disciplina nova regulamentação sobre o funcionamento do depoimento especial no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TJRS, 2026.

ZAMORA, Júlia Carvalho et al. Trauma vicário e secundário no trabalho com violência: revisão de escopo. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 2002-2010, jun. 2022.

Declaração de transparência: Foram utilizados recursos de Inteligência Artificial em seções específicas deste artigo. Foi utilizado Copilot para revisão gramatical e ortográfica, busca de referencial teórico e organização das referências bibliográficas. Foi utilizado o ChatGPT para revisão gramatical e fluência do texto. Todas as seções foram amplamente revisadas. Autoria e responsabilidade competem exclusivamente às autoras.

Cátula da Luz Pelisoli

Analista Judiciária – Especialidade Psicologia do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Psicóloga, Mestra e Doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Produtora de conteúdo do Canal Proteja.

Angela Diana Hechler

Analista Judiciária – Especialidade Serviço Social do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Assistente Social e Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Submetido em: 20/3/2026

Aceito em: 20/5/2026

PROTEÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL ARTÍSTICO NO BRASIL

PROTECTION AND REGULATION OF THE ARTISTIC CHILD LABOR IN BRAZIL

Raimundo Sousa Neto
Ana Patrícia Rodrigues Pimentel

Resumo: O artigo trata da regulamentação do trabalho infantil artístico no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque na legislação e na jurisprudência que disciplinam a matéria. Tem como objetivo verificar a viabilidade da autorização dessa modalidade de trabalho diante da proibição constitucional do trabalho infantil, bem como analisar os mecanismos de proteção destinados à infância e à juventude nesses casos. Examina, ainda, a controvérsia relativa à competência para expedição da autorização judicial, discutindo se tal atribuição pertence à Justiça Comum ou à Justiça do Trabalho. Adota-se metodologia dedutiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que, em caráter excepcional à regra constitucional proibitiva, é admissível a autorização para o exercício de atividades artísticas por crianças e adolescentes, desde que concedida individualmente pelo Juiz do Trabalho, a quem compete estabelecer as condições da atividade e assegurar a proteção integral da criança e de seus direitos.

Palavras-chave: Proteção da criança e do adolescente; relação de trabalho; trabalho infantil artístico.

Abstract: The article addresses the regulation of child artistic labor within the Brazilian legal system, focusing on the legislation and case law governing the subject. Its objective is to examine the feasibility of authorizing this form of work in light of the constitutional prohibition of child labor, as well as to analyze the protective mechanisms established for children and adolescents in such cases. The study also examines the controversy regarding jurisdiction to issue judicial authorization, discussing whether this responsibility lies with the ordinary courts or the Labor Courts. A deductive methodology is adopted, based on bibliographic and documentary research. It is concluded that, as an exception to the constitutional prohibition of child labor, authorization for children and adolescents to engage in artistic activities is permissible, provided that it is granted on an individual basis by a Labor Court judge, who is responsible for establishing the conditions under which the activity may be performed and for ensuring the full protection of the child and his or her rights.

Keywords: Child and adolescent protection; employment relationship; artistic child labor.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre o trabalho infantil artístico e seu tratamento legal no direito brasileiro. O trabalho infantil é expressamente proibido em diversos dispositivos da legislação brasileira, com vedação explícita no texto constitucional, como medida de proteção à infância e à juventude.

A relevância do tema decorre da prioridade conferida à proteção da infância pela Constituição Federal e pela interpretação sistêmica da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tais diplomas repudiam o trabalho infantil ao reconhecerem a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Ainda que constitua a regra, a proibição não é absoluta, haja vista a frequente participação de crianças em campanhas publicitárias, telenovelas e demais obras artísticas. Esse cenário suscita o seguinte questionamento: como o ordenamento jurídico brasileiro regula o trabalho infantil artístico e resguarda os direitos fundamentais da infância e da adolescência?

Para responder a essa questão, faz-se necessário analisar a legislação e a jurisprudência aplicáveis ao trabalho infantil artístico no Brasil, a fim de verificar como ocorre o processo de autorização para essa modalidade de trabalho e como se garante a proteção dos menores inseridos nessa relação.

A metodologia adotada consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, com foco na leitura e na análise de doutrina, artigos científicos, legislação, regulamentos e juris-

prudência pertinente ao tema. Trata-se de pesquisa exploratória e de natureza básica, direcionada à produção de conhecimento sobre o trabalho infantil no âmbito das artes. Quanto à abordagem, caracteriza-se como qualitativa, por analisar os dados de modo subjetivo e argumentativo, sem o emprego de métodos estatísticos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa possui caráter exploratório, uma vez que busca ampliar a compreensão acerca do trabalho infantil artístico e de sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro. Sua natureza é básica, por visar à produção de conhecimento científico sobre o tema.

A primeira parte apresenta um breve histórico do trabalho infantil e o avanço de sua regulamentação no Brasil, culminando na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Discorre, ainda, sobre os procedimentos e a viabilidade da autorização para o trabalho artístico.

A segunda parte aborda a problemática do juízo competente para processar e julgar tais autorizações, matéria ainda não pacificada na jurisprudência brasileira. São expostas as duas correntes principais: a que defende a competência da Justiça Comum e a que sustenta a competência da Justiça do Trabalho.

Por fim, o terceiro capítulo examina os mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes na relação laboral, tais como a adequação do ambiente e da jornada de trabalho, a garantia dos direitos trabalhistas dos artistas mirins e o rigoroso acompanhamento dos contratos pelas autoridades judiciárias.

2 O TRATAMENTO JURÍDICO DO TRABALHO INFANTIL ARTÍSTICO NO BRASIL

O trabalho infantil esteve presente nas culturas e sociedades desde o início da história humana. Inicialmente, no âmbito familiar, não havia qualquer diferenciação entre as características e peculiaridades das crianças e as dos adultos no desempenho de tarefas como o cultivo de terras e a criação de animais. Posteriormente, com a modificação das relações mercantis e a migração dos trabalhadores do campo para a indústria, houve um crescimento expressivo da utilização do trabalho infantil, que chegou a representar mais de um terço da mão de obra nas indústrias têxteis da Inglaterra no século XIX (Turtle, 1999).

A indistinção entre o trabalho desempenhado por crianças e aquele realizado por adultos perdurou em escala global até o advento da modernidade. Por motivos econômicos, sociais, filosóficos e religiosos, foram editadas as primeiras medidas legais de proteção ao trabalho de menores, a exemplo do *Act for the Preservation of the Health and Morals of Apprentices Employed in Cotton and Other Mills*, datado de 1802, na Inglaterra (Santos, 2006).

No Brasil, conforme explica Kassouf (2007), o início do trabalho infantil ocorreu durante o período escravista, em razão de os filhos das pessoas escravizadas acompanharem seus pais nas atividades laborais, ainda que, por vezes, tais tarefas extrapolassem sua capacidade física. Mesmo com a abolição, o trabalho infantil perdurou por meio de seu emprego na indústria brasileira, especialmente em função da condição econômica precária que afetava muitas famílias.

Somente em 1927 foi sancionada a primeira lei com o intuito de proteger a infância e a juventude no país: o Código de Menores. Sua edição decorreu de um movimento protecionista, impulsionado pelo progresso

da legislação trabalhista mundial rumo à proteção dos direitos humanos da criança e à consequente busca pela erradicação do trabalho infantil (Brasil, 1927).

O Código de 1927 foi o primeiro diploma legal do ordenamento jurídico brasileiro a definir uma idade mínima para o labor, estabelecendo 12 anos para qualquer espécie de trabalho, 16 anos para atividades em minas de subsolo e 18 anos para trabalhos perigosos, insalubres ou noturnos. Estabeleceu também garantias relativas a intervalos para descanso, frequência escolar e avaliações médicas (Antoniassi, 2008).

A Constituição de 1934, por sua vez, proibiu o trabalho de menores de 14 anos, vedou o trabalho noturno aos menores de 16 anos e permitiu o trabalho insalubre apenas para maiores de 18 anos (Brasil, 1934).

A Constituição de 1946 avançou ao vedar o trabalho noturno e insalubre para menores de 18 anos. No entanto, permitiu a flexibilização judicial dessa proibição, conforme as necessidades concretas do trabalhador envolvido (Brasil, 1946).

Com a Constituição de 1967, outorgada durante a Ditadura Militar, a idade mínima para laborar retornou para 12 anos. Em 1979, foi aprovado o novo Código de Menores, que não trouxe grandes inovações para a proteção infantojuvenil (Brasil, 1967).

Já em 1988, com a promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, adotou-se a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente como direito social, garantindo-lhes absoluta prioridade. Essa proteção culminou na Emenda Constitucional n. 20/1998, que proibiu o trabalho para menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos (Brasil, 1988).

A Lei n. 8.069/1990 instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), já dotado da

nova roupagem constitucional e do princípio da proteção integral.

Verifica-se, portanto, que a proibição do trabalho infantil é a regra no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar disso, é notória a participação de crianças no mercado de trabalho em variadas formas: espetáculos de circo, apresentações musicais, campanhas publicitárias, atuação em teatros, filmes e telenovelas.

A atividade artística profissional, mesmo que não seja realizada estritamente com fins lucrativos, configura-se como trabalho. Contudo, a Constituição Federal, o ECA e a Consolidação das Leis do Trabalho não elencam ressalvas explícitas que permitam o exercício do trabalho artístico por menores de 14 anos.

Ainda assim, o labor infantil ocorre nas atividades artísticas sem oposição direta do Estado. Isso ocorre em função da Convenção n. 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, em seu art. 8º, autoriza o trabalho infantil no meio artístico em caráter excepcional, mediante concessão de permissão individual (OIT, 1973).

Essa autorização é concedida pelo Poder Judiciário por meio de alvará, após analisar o caso concreto e estabelecer especificações e limitações à atuação da criança no ambiente de trabalho. Conforme destaca o voto da Desembargadora Federal do Trabalho Anelia Li Chum, relatora do Processo n. 00980.2009.382.02.00-1 no TRT da 2ª Região, o alvará pode ser revogado caso alguma de suas cláusulas seja violada (TRT2, 2010).

Na concessão do alvará, exige-se a observância dos critérios estabelecidos no § 1º do art. 149 do ECA, como a adequação das instalações físicas à presença de crianças e o respeito aos princípios de proteção infantojuvenil (Brasil, 1990).

Ademais, depreende-se do julgamento do Recurso Ordinário n. 0021701-

09.2014.5.04.0028, do TRT da 4ª Região, que o alvará judicial tem caráter específico, com objeto delimitado para cada contrato de trabalho a ser celebrado (TRT4, 2015).

A especificidade de cada autorização é confirmada na Apelação n. 0194826-82.2016.8.09.0052, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. A decisão questionou a sentença que delimitou horários de atuação, proibiu o exercício de atividades insalubres, perigosas ou de má fama e exigiu o acompanhamento por um responsável legal (TJGO, 2018).

O trabalho infantil artístico, portanto, só pode ser exercido de modo excepcional, individualizado e restrito. É indispensável a apreciação judicial, mesmo para atividades de caráter esporádico ou temporário, devido à rigorosa proteção direcionada ao labor infantil, conforme fundamentado na Reclamação n. 19.164 MC/STF (STF, 2016).

Dada a especificidade de cada alvará, a fiscalização de seu cumprimento é fundamental. Destaca-se a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) por meio da Coordinfância. Nos autos das ações supracitadas, é comum a intervenção do MPT via Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) contra as empresas empregadoras, com o objetivo de coibir violações e buscar a revogação de alvarás desrespeitados (Matos, 2015).

Matos (2015) aponta que o MPT atua nas dimensões preventiva, repressiva e pedagógica no combate ao trabalho infantil. Na esfera pedagógica, providencia a inserção ou o retorno da criança à escola. Preventivamente, o MPT investiga denúncias de exploração. Já na abordagem repressiva, instaura inquéritos civis, ajuíza ações e aciona os Ministérios Públicos estaduais e federais para promover a responsabilização penal pelos ilícitos (Perez, 2006).

A presença dessas vertentes é notável no Recurso de Revista n. 882-56.2015.5.02.0033

(TST). No caso, o MPT constatou o envolvimento de um artista mirim em shows noturnos sem o acompanhamento dos responsáveis, além do uso de músicas inadequadas à sua faixa etária. O órgão requereu tutela preventiva inibitória, aplicação de astreintes e indenização por dano moral coletivo (TST, 2019).

O citado Recurso de Revista reforça o dever do magistrado de avaliar, ao conceder o alvará, o potencial danoso da relação de trabalho ao desenvolvimento do menor, assegurando sempre sua integridade física e moral.

O art. 227 da Constituição Federal estabelece ser dever conjunto da família, da sociedade e do Estado garantir à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, ao lazer e à dignidade.

Princípios como a prioridade absoluta e a proteção integral devem ser ponderados pelo

juiz ao autorizar o trabalho artístico, com a fixação de limites que respeitem a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Observa-se que a Convenção n. 138 da OIT introduziu uma exceção legal à vedação do labor infantil consignada na Constituição e no ECA. Desse modo, o trato do tema partiu da proibição absoluta para a permissão judicial mediante análise do caso concreto.

Entretanto, conforme advertem Feliciano e Pessoa (2016), muitas dessas autorizações são concedidas sem o rigoroso exame do interesse da criança, o que levanta a discussão sobre qual seria o juízo competente para analisar e autorizar essas relações, pensando adequadamente as particularidades trabalhistas. Surge, assim, a divergência processual: a competência pertence ao Juízo da Infância e da Juventude ou à Justiça do Trabalho?

3 A AUTORIZAÇÃO PARA O TRABALHO DO ARTISTA MIRIM E A SUA COMPETÊNCIA

A controvérsia acerca da competência judicial para autorizar, bem como para processar e julgar as relações de trabalho infantil artístico, é debatida nos tribunais brasileiros e nos espaços acadêmicos. Isso ocorre, em especial, porque não há definição legislativa exata sobre qual juízo deve apreciar tais questões, de modo que a interpretação é construída a partir dos dispositivos do ECA e da Constituição Federal.

Na discussão sobre o órgão competente para autorizar o trabalho artístico, Arruda, Correa e Oliva (2015) defendem que a atribuição é do Juiz do Trabalho, em virtude do advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, responsável por ampliar a atuação da Justiça do Trabalho.

Antes da edição da referida Emenda, a Justiça do Trabalho cuidava apenas de regular as relações trabalhistas em sentido

estrito — isto é, as relações de emprego que preenchem os requisitos elencados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A partir de então, houve a expansão de sua competência para abranger as relações de trabalho em sentido amplo e os dissídios delas decorrentes, como o processamento e o julgamento do direito de greve, matéria antes não contemplada integralmente por essa jurisdição.

Com a alteração, o art. 114, inciso I, da Constituição Federal passou a prever que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho em sentido amplo. Para os defensores de que a autorização deve ser concedida pelo Juízo Trabalhista, a expansão advinda da EC n. 45/2004 teve impacto positivo ao franquear maior abrangência à justiça especializada (Brasil, 1988).

Nessa linha de raciocínio, Feliciano e Pessoa (2016) citam a tese aprovada no XIII Congresso Nacional de Magistrados do Trabalho (CONAT), que, com a participação de 913 magistrados, asseverou que o Juiz do Trabalho é a autoridade competente para apreciar os pedidos de autorização para o labor artístico de crianças e adolescentes. Defendem, portanto, que a competência da jurisdição trabalhista foi consolidada ao longo do tempo mediante a interação entre diversas instituições, como o Ministério Público do Trabalho e as Varas do Trabalho.

Filiado a esse entendimento, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT2) editou o Ato GP n. 19/2013 e o Provimento GP/CR n. 07/2014, atos que instituíram uma vara específica na região para decidir os processos relativos a alvarás e os procedimentos a serem adotados, como a remessa dos pedidos ao Ministério Público do Trabalho (TRT2, 2014).

Além do TRT-2, outras instituições compartilhavam dessa visão, a exemplo do Ministério Público Estadual (MPE) e do Ministério Público do Trabalho (MPT) de Mato Grosso, do TRT da 5ª Região e do Ministério Público de São Paulo.

Esses órgãos foram signatários da Recomendação Conjunta n.º 1/2014, que direcionava a propositura das ações de autorização para o trabalho infantil artístico à seara trabalhista. No entanto, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.326, os atos normativos que disciplinavam o recebimento desses pedidos pela Justiça do Trabalho foram revogados (STF, 2018).

Existe, por outro lado, a tese de que a competência pertence ao Juízo da Infância e da Juventude. Para parte da doutrina, a autorização para o trabalho não se insere no conceito de relação de trabalho propriamente dita, mas cuida de fase imediatamente anterior (pré-contratual), o que atrairia a

competência da Justiça Comum para a expedição do alvará.

Vilela (2015), com base na interpretação conjunta dos arts. 146 e 149 do ECA e ao entender o pedido como um requerimento de jurisdição voluntária, portanto, objeto da Justiça Comum, defende que a concessão do alvará deve ser realizada pelo Juiz da Infância e da Juventude.

O art. 146 do ECA define o Juiz da Infância e da Juventude como a autoridade responsável por conceder as autorizações e concessões previstas na lei. Por sua vez, o art. 149 versa sobre a autorização para que a criança ou o adolescente participe de eventos artísticos, esportivos, espetáculos públicos e certames de beleza (Brasil, 1990).

O Superior Tribunal de Justiça, no Conflito de Competência n. 110.378, entendeu ser da competência da Justiça Comum processar e julgar os pedidos de autorização para menores de idade trabalharem em festas, eventos e espetáculos, justamente por interpretar tratar-se de procedimento especial de jurisdição voluntária, sem vislumbrar caráter trabalhista no pedido (STJ, 2010).

Nesse sentido, a ADI 5.326, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, definiu que a competência para autorizar a participação infantojuvenil em eventos artísticos pertence à Justiça da Infância e da Juventude, pois a controvérsia não envolveria, naquele momento, uma relação de trabalho, inserindo-se no campo da jurisdição voluntária. A decisão ressaltou que tal participação não se confunde com o vínculo trabalhista em si, sobretudo em razão dos diferentes objetivos de cada instituto jurídico (STF, 2018).

Os adeptos dessa corrente sustentam que o alvará é condição prévia para o início da relação laboral. Assim, por ainda não estar configurado o vínculo laboral no momento do requerimento, não se aplicaria a competência trabalhista. Nessa linha, a Justiça do Trabalho só passaria a atuar a partir do

início efetivo do trabalho do menor, após a emissão do alvará pela Justiça Comum (Vilela, 2015).

Em contrapartida, os defensores da competência trabalhista argumentam que, sendo o Juiz do Trabalho o responsável por julgar todos os dissídios decorrentes da relação de trabalho, deve ter a prerrogativa de expedir o alvará que permite o ingresso do menor nessas atividades (Vilela, 2015).

No Recurso de Revista n. 882-56.2015.5.02.0033, o Tribunal Superior do Trabalho reconheceu a competência trabalhista para apreciar as questões relativas ao trabalho infantil artístico posteriores à autorização, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (TST, 2019). O julgado estabeleceu que a autorização concedida pela Justiça Comum refere-se à entrada, à permanência e à participação em eventos de cunho artístico, o que difere da autorização para a prática de um trabalho subordinado.

Essa distinção também fundamentou o voto divergente da Ministra Rosa Weber na ADI 5.326:

Em outras palavras: não se revestindo o trabalho infantil de essência lúdica, própria das atividades artísticas educacionais ou recreativas, em que a criança ou adolescente é protagonista, revestindo-se, sim, de caráter subordinado e econômico, em que a atuação artística é coordenada por um terceiro que explora economicamente tal atividade, inafastável concluir pela existência ao menos de uma relação de trabalho, na qual a força de trabalho da criança ou adolescente, desempenhada em favor de outrem, se insere na esfera produtiva desse (STF, 2018).

Essa relação de trabalho artístico infantojuvenil não guarda semelhança com as re-

lações abrangidas pelo artigo 149 do ECA, referindo-se, sim, à relação entre trabalhador e tomador de serviços ou entre empregado e empregador (STF, 2018, p. 55).

A Ministra sustentou que a autorização para o trabalho deveria ser dada na seara trabalhista, com fulcro no art. 114 da Constituição, enquanto as meras participações em eventos caberiam à Justiça Comum, nos termos do art. 149 do ECA.

Nota-se a necessidade de distinção entre os requerimentos direcionados ao Judiciário, uma vez que a permissão para participar de eventos artísticos e a autorização para firmar vínculo laboral possuem objetos jurídicos distintos e, portanto, devem ter suas competências fixadas de modo diferenciado.

Em relação à mera participação em eventos esportivos, artísticos ou certames de beleza, é nítido que a competência é ditada pelo ECA (Justiça Comum). Quanto à concessão de alvará que viabilize o ingresso em uma verdadeira relação de trabalho, persiste a divergência doutrinária, com argumentos sólidos de ambos os lados.

Cabe ressaltar que, apesar do entendimento firmado pelo STF na ADI 5.326, a discussão não foi definitivamente exaurida, uma vez que o acórdão se concentrou principalmente na participação em eventos artísticos previstos no ECA (STF, 2018).

Pelo histórico das decisões judiciais e das políticas institucionais dos órgãos de fiscalização do trabalho, a tese que defende a competência do Juiz do Trabalho apresenta maior robustez técnica. Ao conceder o alvará, o magistrado trabalhista estaria apto a fiscalizar e acompanhar a relação laboral desde o seu nascedouro, garantindo maior efetividade à proteção do menor.

4 A PROTEÇÃO DA CRIANÇA FRENTE À RELAÇÃO DE TRABALHO

Uma vez autorizada a relação de trabalho infantil artístico, os princípios da prioridade absoluta e da proteção integral devem ser ponderados de modo firme pelo juiz responsável. O objetivo é estabelecer limites que respeitem a condição peculiar da criança e do adolescente e assegurem o cumprimento das condições gerais impostas pela lei.

Marques (2009) defende a permissão do trabalho infantil artístico com restrições claras, em obediência à proteção integral e à prioridade absoluta dos interesses do menor. Para o autor, o caráter sociocultural e artístico da atividade laboral deve ser acentuado na relação de trabalho, a fim de contribuir para a formação pessoal do trabalhador mirim. Pondera, ainda, que a permissão deve ser encarada como exceção, e não como regra.

Essa discussão é fundamental, especialmente em virtude do respeito ao estágio de desenvolvimento dos artistas mirins e da tutela especial conferida pela Constituição. Alkimin e Nascimento (2018) abordam o cuidado necessário com a exposição das crianças nesse contexto, pois situações estressantes podem comprometer a infância e a juventude ao ocuparem o tempo que deveria ser destinado aos estudos e ao lazer.

Caso não seja devidamente fiscalizado e adequado às necessidades de pessoas em desenvolvimento, o trabalho infantil pode acarretar graves consequências psicológicas, físicas, motoras, emocionais e sociais. Para Antoniassi, “a rigidez da disciplina, o constante receio de ser repreendida pelo empregador e a privação do convívio com pessoas de igual idade geram um desequilíbrio psicológico na criança que dificilmente se resolverá na idade adulta” (2008, p. 127).

Por se tratar de crianças e adolescentes, deve-se estruturar a jornada de trabalho de

modo a compatibilizá-la com o período escolar, com a necessária estipulação de carga horária reduzida, flexibilização de horários e condições especiais, a fim de que a ocupação não seja prejudicial (Antoniassi, 2008).

Nesse sentido, os alvarás devem prever medidas protetivas, tais como: limitação severa ou proibição do trabalho noturno, a depender da idade; não exposição a riscos de acidentes ou manobras perigosas; obrigatoriedade de matrícula e frequência escolar; e restrição do conteúdo das apresentações à faixa etária adequada (STF, 2018).

Júnior e Loiola (2018) discorrem sobre as garantias conferidas pela CLT aos trabalhadores menores de 18 anos, como a estipulação de turnos, os contratos de aprendizagem e outros parâmetros de proteção.

Em sua pesquisa, os autores analisam a atuação do Ministério Público do Ceará em uma Ação Civil Pública que visava proibir as apresentações musicais do adolescente conhecido como “MC Pedrinho”.

O teor do trabalho desenvolvido nos shows feria os princípios do ECA ao conter conotação sexual e vulgaridades incompatíveis com a idade do menor. Na decisão liminar proferida no caso, o juízo reconheceu o caráter prejudicial da atividade — listada como uma das piores formas de trabalho infantil pelo Decreto n. 6.481/2008 — e, em defesa do adolescente, acolheu o pedido ministerial, proibindo as apresentações (Pereira Júnior; Loiola, 2018).

Observa-se, pois, que o trabalho artístico deve ser compatível com as normas de preservação da dignidade da criança, suas necessidades pedagógicas, sua saúde e segurança. Diante de qualquer violação, torna-se imprescindível a intervenção de órgãos como o Ministério Público e o Conselho Tutelar.

Como guardião da ordem jurídica, cabe ao Ministério Público fiscalizar e acompanhar as autorizações judiciais para assegurar o seu cumprimento. Neto e Marques (2013) propõem a atuação conjunta dos Ministérios Públicos Estaduais e do Ministério Público do Trabalho para alcançar tanto a responsabilização civil e criminal dos tutores da criança quanto a responsabilização trabalhista e civil das empresas beneficiárias do trabalho prestado em desconformidade com os alvarás.

Quanto à jornada, a Convenção n.º 138 da OIT estabelece, no item 2 do artigo 8º, que as permissões concedidas limitarão o número de horas das funções autorizadas e prescreverão as condições em que o labor ocorrerá (OIT, 1973). Tais condições devem ser moldadas ao caso concreto.

É o que se verifica na Apelação Cível n. 0194826-82.2016.8.09.0052, do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO, 2018). Em reforma à sentença de primeiro grau, o Tribunal autorizou que o adolescente realizasse apresentações musicais até o início da madrugada, mas manteve a obrigatoriedade do acompanhamento de um dos genitores. Além disso, confirmou a limitação a dois shows semanais (com duração máxima de quatro horas) e a vedação de apresentações em locais insalubres, perigosos ou de má fama (TJGO, 2018).

Consoante demonstrado, os termos do alvará podem ser revistos à luz de novos fatos, sempre buscando a menor prejudicialidade aos infantes. Tanto na concessão quanto na revisão, os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, do melhor interesse da criança e da proteção integral devem fundamentar a decisão judicial.

Baldi, Carvalho e Chinelato aduzem que o trabalho infantil artístico “deve ser norteador por todos os instrumentos e fundamentos de proteção, dado que a finalidade primordial, ao contratar crianças e adolescentes em

fase de desenvolvimento, deve ser a proteção integral” (2020, p. 56).

A doutrina da proteção integral, adotada pelo direito brasileiro na Constituição de 1988 e no ECA, considera a criança e o adolescente sujeitos dignos de tutela especial para assegurar seu desenvolvimento físico, psíquico, mental e social.

Trata-se de um preceito basilar, justificado pela condição da criança como pessoa em formação, portadora de vulnerabilidade maior e maturidade menor que a dos adultos, um ser em estágio de formação do seu caráter, da sua personalidade e do seu perfil social, além das limitações físicas, dado que se encontra em desenvolvimento corporal e em processo de ampliação de suas capacidades em diversas áreas.

Antoniassi (2008) define a doutrina da proteção integral como um sistema de concessões à criança, que é vista como sujeito de direitos e não como mero objeto de intervenção jurídica. As concessões, segundo ela, são necessárias para a fruição de seus direitos originários e fundamentais.

Sem a estrita observância desses parâmetros, os artistas mirins ficam expostos a sérios riscos laborais, seja em relação à sua formação, seja na supressão de garantias trabalhistas. Ambientes inadequados ou jornadas prolongadas podem afetar diretamente a saúde, o desenvolvimento biopsicossocial e o aproveitamento escolar, conforme discorre Cavalcante (2012).

O art. 149, § 1º, alínea “e”, do ECA exige que o ambiente seja adequado à participação e frequência do público infantojuvenil; tal exigência aplica-se com peso redobrado quando o menor ali exerce atividade profissional (Brasil, 1990).

Segundo o art. 227 da Constituição Federal, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao lazer, à dignidade

e à profissionalização (Brasil, 1988). Essa coobrigação projeta-se sobre a relação de trabalho para garantir que tais direitos sejam respeitados e ponderados sistematicamente.

Além da proteção ambiental e psicológica, a relação de trabalho infantil artístico deve assegurar o pagamento e a observância de todos os direitos trabalhistas e previdenciários cabíveis, como o adicional noturno, a remuneração por horas extras e a contribuição para a seguridade social. Preenchidos os requisitos da relação de emprego previstos no art. 3º da CLT (subordinação, habitualidade, onerosidade e pessoalidade), a tutela estatal deve ser ainda mais rigorosa.

Dentre as prerrogativas asseguradas, independentemente da idade, destacam-se a concessão de férias proporcionais (preferencialmente coincidentes com as férias escolares), a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o 13º salário, o seguro-desemprego e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Apesar de envolver uma criança, trata-se de um contrato formal de trabalho entre prestador e tomador de serviços; logo, os direitos garantidos aos trabalhadores comuns estendem-se aos artistas infantis.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n. 1.428.492/MA, reconheceu o direito à pensão por morte a menor sob

guarda, corroborando a extensão e a garantia de direitos previdenciários e trabalhistas a crianças e adolescentes (STJ, 2018).

Em contrapartida, em caso diverso, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) interpôs o Recurso Extraordinário n. 1.225.475/RS, alegando que menores não poderiam ser reconhecidos como segurados, visto que a legislação previdenciária condiciona essa qualidade à idade mínima de 16 anos (STF, 2020).

No acórdão que rejeitou o pleito da autarquia, o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que normas protetivas não podem ser interpretadas em detrimento do trabalhador. Prevaleceu o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento da Seguridade Social, abrigando a relação trabalhista infantil. Esse entendimento garante que o menor autorizado a trabalhar tenha acesso a benefícios como o cômputo do tempo de serviço para aposentadoria ou a concessão de auxílio-doença.

Assim, uma vez configurado concretamente o trabalho infantil artístico, devem ser estendidas aos menores todas as garantias constitucionais e legais inerentes a qualquer relação formal de trabalho. Tais proteções devem ser delimitadas pelo juiz ao expedir o alvará e rigorosamente fiscalizadas pelo Ministério Público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que a dignidade da pessoa humana da criança e sua condição peculiar de indivíduo em desenvolvimento passaram a ser reconhecidas pela sociedade, adotaram-se providências para proibir o trabalho infantil, outrora tolerado. Impulsionada por mudanças sociais, a proteção infantojuvenil ganhou relevo com a criação de um sólido arcabouço legislativo.

Constata-se que não há uma regulamentação específica que detalhe e oriente diretamente o trabalho infantil artístico no ordenamento jurídico brasileiro. Na verdade, por meio da interpretação sistemática de dispositivos constitucionais, legais e de convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, entende-se ser juridicamente possível sua autorização em caráter excepcional.

A autorização é concedida via alvará judicial, de forma individualizada e moldada a cada caso concreto, com a imposição de limites rígidos ao exercício do trabalho pelo menor. Esse alvará pode ser revisto ou revogado a qualquer tempo, seja para adequar a jornada a uma nova realidade, seja em razão de descumprimento de suas cláusulas.

Embora o tema ainda seja objeto de debate, a tese mais robusta aponta que a competência para processar e julgar o pedido de alvará e acompanhar a execução do contrato é da Justiça do Trabalho. A atuação da jurisdição especializada apresenta-se mais benéfica aos artistas mirins do que a da Justiça Comum, pois permite o acompanhamento técnico da relação de emprego desde a sua gênese até o eventual término, garantindo maior segurança jurídica.

Tanto na expedição do alvará quanto durante todo o período laborativo, os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança devem guiar as decisões, conformando a atividade às necessidades físicas e emocionais do menor. Do mesmo modo, a proteção materializa-se na garantia de todos os direitos trabalhistas e previdenciários, essenciais para resguardar a parte hipossuficiente — que, neste cenário, é o trabalhador mirim.

Por fim, cabe destacar que a família, a sociedade, o Conselho Tutelar e o Ministério Público compartilham o dever constitucional de promover a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Apenas por meio da atuação conjunta e coordenada dessas esferas será possível promover a proteção efetiva e mitigar os riscos inerentes ao trabalho infantil artístico.

REFERÊNCIAS

ANTONIIASSI, Helga Maria Miranda. **O trabalho infantil no Brasil e a doutrina da proteção integral**. Dissertação – (Mestrado). São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

ARRUDA, Kátia M.; CORRÊA, Lelio B.; OLIVA, José R. D. O Juiz do Trabalho e a Competência para autorizações do trabalho artístico de crianças e adolescentes. **JusLaboris**, dez. 2015. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/100802>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BALDI, Walter Amaro; CARVALHO, Gisele Primo; CHINELATO, Márcia Francisca Damiani. A proteção constitucional e a possibilidade do trabalho artístico infantil televisivo com base na doutrina da proteção integral. **Revista Ponto de Vista Jurídico**, 2020, p.46-60. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2005/1142>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos.; SILVA, Guilherme Barbosa da. Análise do trabalho artístico infantil sobre o viés do

princípio da proteção integral e os ditames constitucionais. In: **CONPED**, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.** Consolida as leis de assistência e proteção a menores, constituindo o Código de Menores. Rio de Janeiro, 31 dez. 1927. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 3.597, de 12 de setembro de 2000.** Promulga a Convenção n. 182 e a Recomendação n. 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm. Acesso em: 2 jun. 2026

BRASIL. **Decreto n. 4.134, de 15 de fevereiro de 2002.** Promulga a Convenção n. 138 e a Recomendação n. 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4134.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

CAVALCANTE, Sandra Regina. Trabalho infantil artístico: conveniência, legalidade e limites. **Rev. TST**, Brasília, v. 79, n.1, jan./mar. 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38639/014_cavalcante.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 jun. 2026.

CAVALCANTE, Sandra Regina. **Trabalho artístico na infância:** estudo qualitativo em saúde do trabalhador. Dissertação (Mestrado em Ciência) – Universidade de São Paulo,

2012. Disponível em: <http://pesquisa.bvsalud.org/enfermeria/resource/es/lil-643313>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CRISTO, Magno Moisés de. O trabalho artístico infantil no Brasil contemporâneo: entre arte e (i)legalidade. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELO HORIZONTE - MG, 2015. Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho II. Florianópolis: Conpedi, 2015. p. 287-302.

FELICIANO, Guilherme G.; PESSOA, Flavia M. G. Concretização de direitos fundamentais e a competência da justiça do trabalho para autorização de trabalho artístico infanto-juvenil. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 17, n. 2, p. 181-202, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/808/301>. Acesso em: 2 jun. 2026.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil?. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, ago. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512007000200005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 2 jun. 2026.

LOIOLA, Juliana Nogueira; PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge. Trabalho artístico infanto-juvenil: análise do caso do Mc Pedrinho em Fortaleza. **Revista Thesis Juris**, v. 7, n. 1, p. 94-112, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/8997/3831>. Acesso em: 2 jun. 2026.

MARQUES, Rafael Dias. **Trabalho infantil artístico:** proibições, possibilidades e limites. **Rev. TST**, Brasília, v. 79, n.1, jan./mar. 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38664/018_marques.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

MATOS, Leonardo Raphael Carvalho de. O Ministério Público do Trabalho e o trabalho infantil no Brasil. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELO HORIZONTE - MG, 2015. Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho I. Florianópolis: Conpedi, 2015. p. 483-509.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago; MARQUES, Rafael Dias. **Manual de Atuação do Ministério Público na Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.** Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Guia_do_trabalho_infantil_WEB.PDF. Acesso em: 2 jun. 2026.

NASCIMENTO, G. A. F.; ALKIMIN, M. A. Trabalho infantil artístico: limites entre a liberdade artística e a proteção integral. In: XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI Porto Alegre – RS, 2018. Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho III. Florianópolis: Conpedi, 2018. p. 97-112.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 138**. ILO, 1973. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/Convenção+138+da+OIT++Idade+mínima+de+admissão+ao+emprego>. Acesso em: 2 jun. 2026.

OLIVA, José Roberto. O trabalho infanto-juvenil artístico e a idade mínima: sobre a necessidade de regulamentação e a competência para sua autorização. **Revista ANAMATRA 15ª Região**, n.3, 2010. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/2237892/2544819/Artigo+-+José%20Roberto+Dantas+Oliva+-+Trabalho+infanto-juvenil+artístico+e+a+idade+mínima..pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

PEREZ, Viviane Matos Gonzalez. **Criança e Adolescente**: o direito de não trabalhar antes da idade mínima constitucional como vertente do princípio da dignidade humana. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, 2006. Disponível em: <http://www.fdc.br/arquivos/mestrado/dissertacoes/integra/vivianepezerez.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. Dignidade humana da criança e do adolescente e as relações de trabalho. In: FREITAS JUNIOR, Antônio Rodrigues de (Org.). **Direito do trabalho**: direitos humanos. São Paulo: BH Editora, 2006. p. 541-566.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Conflito de Competência n. 110378**. Relator: Benedito Gonçalves, 16 de setembro de 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=12063983&tipo_documento=documento&num_registro=201000197558&data=20100923&formato=PDF. Acesso em: 2 jun. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n 1428492 MA**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho, 13 de março de 2018. Disponível em: <http://portaljustica.com.br/acordao/2104254>. Acesso em: 2 jun. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5326**. Relator: Marco Aurélio, 27 de setembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342702615&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342702615&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Reclamação n. 19164 MC/STF**. Relatora: Rosa Weber, 30 de junho de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309860536&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 1225475 RS**. Relator: Ricardo Lewandowski, 21 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345569011&ext=.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO GOIÁS. **Apelação n. 0194826-82.2016.8.09.0052**. Apelação cível. Alvará judicial. Apresentação artística. Período noturno. Adolescente. Possibilidade. Condições. Preservação da integridade física e moral do menor. Necessidade. Honorários advocatícios recursais. Jurisdição voluntária. Descabimento. Prequestionamento. Relatora: Maria das Graças Carneiro Requi, 10 de outubro de 2018. Disponível em: <https://tj-go.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/934413220/apelacao-cpc-1948268220168090052>. Acesso em: 2 jun. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. **Processo n. 00980.2009.382.02.00-1**. Relatora: Anelia Li Chum, 5 de novembro de 2010. Disponível em: <https://trt-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1121825557/980006220095020382-osasco-sp/inteiro-teor-1121825567>. Acesso em: 2 jun. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. **Provimento GP/CR n. 07/2014**. Institui parâmetros para instruir o processo judicial para concessão de autorização do trabalho infantil no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, e dá outras providências. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Normas_Presid/Provimentos/2014/GPCR_7_14.html. Acesso em: 2 jun. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. **Recurso Ordinário Trabalhista n. 0021701-09.2014.5.04.0028**. Relatora: Rejane Souza Pedra, 23 de março de 2015. Disponível em: <https://pje.trt4.jus.br/consultaprocessual/detalhe-proceso/0021701-09.2014.5.04.0028/1>. Acesso em: 2 jun. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Recurso de Revista n. 882-56.2015.5.02.0033**.

Relator: Alexandre de Souza Agra Belmonte, 3 de abril de 2019. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/695023139/recurso-de-revista-rr-8825620155020033>. Acesso em: 2 jun. 2026.

TURTLE, Carolyn. **Hard at work in factories and mines**: the economics of child labor during the British Industrial Revolution. Cambridge, 1999.

VILELA, Janaína Alcântara. O trabalho artístico infantil no direito brasileiro: considerações sobre a legislação aplicada e a (des) proteção aos artistas mirins. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELO HORIZONTE - MG, 2015. Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho II. Florianópolis: Conpedi, 2015. p. 208-227.

Raimundo Sousa Neto

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), em 2001. Acadêmico da Pós-Graduação em Gestão Pública e Direito da Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS).

Ana Patrícia Rodrigues Pimentel

Graduada em Direito pela Universidade Regional de Gurupi (2003). Especialista em Direito Tributário, em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, e em Direito Civil e Processo Civil, pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS). Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professora Adjunta da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Submetido em: 12/3/2026

Aceito em: 2/6/2026

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

PRESIDENTE EDSON FACHIN

AUTOS: ATO NORMATIVO 0008886-41.2025.2.00.0000

REQUERENTE: HELLEN FALCAO DE CARVALHO

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

RELATOR: PRESIDENTE EDSON FACHIN

DATA DE JULGAMENTO: 17/3/2026

EMENTA: Proposta de ato normativo. Alteração da recomendação CNJ nº 123/2022. Instituição do Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana. submissão ao plenário.

I. Caso em exame

1. Proposta de ato normativo submetida ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça cujo objetivo é a alteração da Recomendação CNJ nº 123/2022 para instituir o “Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana” e recomendar sua aplicação aos magistrados brasileiros.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em avaliar a conveniência e a oportunidade de atualizar a Recomendação CNJ nº 123/2022, com a finalidade o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana no âmbito do Poder Judiciário nacional e de conferir visibilidade institucional e força normativa ao referido ato normativo.

III. Razões de decidir

3. A proposta de instituição do Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana na Recomendação CNJ nº 123/2022 insere-se no contexto do Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos, representando avanço na incorporação dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) à atuação judicial no Brasil.

4. O Estatuto consolida diretrizes voltadas à observância da normativa internacional e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, promovendo a conformação da atuação jurisdicional brasileira aos tratados internacionais ratificados.

5. A vinculação do Estatuto à Recomendação CNJ nº 123/2022 garante sua visibilidade e o consagra como referência nacional nas políticas judiciárias de proteção aos direitos humanos, em harmonia com outros instrumentos normativos já acolhidos pelo CNJ, como os protocolos com perspectiva de gênero e raça.

6. Manifestações dos Tribunais e Conselhos sobre o ato normativo proposto.

IV. Dispositivo

7. Proposta aprovada.

Dispositivos relevantes citados: Recomendação CNJ nº 123/2022.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, aprovou Recomendação, nos termos do voto do Relator. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os Conselheiros representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Regional Federal, do Tribunal Regional do Trabalho e da Justiça Federal. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 17 de março de 2026. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Jaceguara Dantas, Fabio Esteves, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Presidente):

1. Trata-se de proposta de ato normativo cujo objeto é a alteração da Recomendação CNJ nº 123/2022, para instituir o “Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana” e recomendar sua aplicação aos magistrados brasileiros.

2. A minuta que ora se submete ao conhecimento do Plenário foi elaborada pela Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ) e, posteriormente, encaminhada à Coordenadoria de Conformação de Normas (CONF), que se manifestou favorável ao texto, com algumas sugestões de alteração.

3. A proposta foi tornada pública na 1ª Sessão Ordinária de 2026, em 10.02.2026, ocasião em que o julgamento foi convertido em diligência para intimação dos tribunais e conselhos. As manifestações e sugestões apresentadas foram posteriormente analisadas pela UMF, que procedeu à revisão do texto e elaborou a versão final da proposta, incorporando os ajustes considerados pertinentes com base nas contribuições recebidas.

4. É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Presidente):

1. Trata-se de proposta de ato normativo cujo objeto é a alteração da Recomendação CNJ nº 123/2022, para instituir o “Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana” e recomendar sua aplicação pelos magistrados brasileiros.

2. A atualização da recomendação aludida insere-se no contexto do Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos e marca o alcance de mais uma etapa significativa na incorporação dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) na atuação do Poder Judiciário brasileiro.

3. O Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana foi concebido como instrumento destinado a orientar a atuação de magistradas, magistrados e demais ope-

radores do Sistema de Justiça na observância das normativas internacionais e na aplicação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e dos parâmetros interamericanos de proteção.

4. O aludido documento consolida um conjunto de diretrizes e práticas que dialogam com o processo de internacionalização dos direitos humanos e com o dever constitucional de conformidade da jurisdição brasileira aos tratados ratificados pelo Estado Brasileiro, tendo como inspiração documentos de referência já acolhidos pelo Conselho Nacional de Justiça, como os protocolos com perspectiva de gênero e raça.

5. O Estatuto contém diretrizes para a aplicação dos direitos e garantias consagrados em tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado Brasileiro, e baseia-se na premissa de que todo juiz(a) nacional é também um juiz(a) interamericano(a). Além disso, apresenta parâmetros para o exercício do controle de convencionalidade, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e aponta como enfoque primordial a centralidade das vítimas, bem como as medidas de reparação integral às violações de direitos humanos.

6. Ainda, trata de diretrizes para o cumprimento das decisões interamericanas e da atuação jurisdicional em processos relacionados a casos em trâmite no Sistema Interamericano envolvendo o Estado brasileiro.

7. Sua inclusão no anexo à Recomendação nº 123/2022 confere-lhe maior visibilidade institucional e autonomia, garantindo que o documento seja reconhecido como referência nacional no âmbito das políticas judiciárias voltadas à proteção dos direitos humanos, complementando e fortalecendo o alcance e a efetividade da Recomendação.

8. Anoto, ainda, que a proposta foi tornada pública na 1ª Sessão Ordinária de 2026, em 10.02.2026, ocasião em que o julgamento foi convertido em diligência para intimação dos tribunais e conselhos. As manifestações e sugestões apresentadas foram examinadas pela Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ), que procedeu à revisão do texto e elaborou a versão final da proposta, incorporando os ajustes considerados pertinentes com base nas contribuições recebidas.

9. A oitiva dos Tribunais revelou-se etapa fundamental para o processo de elaboração do Estatuto, pois contribuiu para ampliar a legitimidade institucional do texto final, após exame da equipe técnica competente (UMF), conforme razões expostas no despacho lançado no ID 2517407 do Processo SEI n.º 16807/2025.

10. Ao promover um processo de escuta ativa das diferentes realidades e experiências da magistratura brasileira, foi possível incorporar sugestões, preocupações e contribuições provenientes dos próprios tribunais, que são os destinatários diretos das diretrizes propostas.

11. Diante do exposto, voto pela aprovação da proposta anexa.

12. É como voto.

RECOMENDAÇÃO Nº XXXX, DE XX DE XXXXXX DE 2026

Institui o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana, altera o art. 1º e inclui os arts. 1º-A e 1º-B na Recomendação CNJ nº 123, de 7 de janeiro de 2022, que 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.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições regimentais, especialmente as previstas nos arts. 6º e 102 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, considerando o que consta no processo Ato Normativo 0008886-41.2025.2.00.0000, julgado pelo Plenário na XX Sessão Ordinária realizada em xx de xx de 2026,

RESOLVE:

Art. 1º A Recomendação CNJ nº 123/2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º

I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e o exercício do controle de convencionalidade, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos;

II – a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em casos envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral; e

III - a adoção do Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana, anexo a esta Recomendação, que estabelece diretrizes à Magistratura nacional sobre a aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e o exercício do controle de convencionalidade, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Art. 1º-A Recomendar aos Tribunais:

I – a adoção de medidas para ampla difusão do Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana ao público interno e externo, mediante disponibilização em local acessível no sítio eletrônico e nas redes sociais do Tribunal;

II - a realização de cursos de formação inicial e continuada, que incluam conteúdos relativos a Direitos Humanos, Sistema Interamericano, jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, parâmetros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e controle de convencionalidade, em colaboração com as Escolas da Magistratura, com enfoque especial nas diretrizes do Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana;

III - a realização de cursos de capacitação determinados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro, voltados aos agentes do Poder Judiciário, em colaboração com as Escolas da Magistratura;

IV - a criação e a implementação de iniciativas para a difusão da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos parâmetros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em especial as decisões proferidas em face do Estado brasileiro, por meio, inclusive, de publicações acadêmicas, ferramentas de busca online, boletins informativos periódicos ou inteligência artificial; e

V – a adoção de medidas de apoio ao juízo perante o qual tramite processo diretamente relacionado a caso em curso no Sistema Interamericano, envolvendo o Estado brasileiro, por meio das Unidades de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano locais ou outros órgãos competentes do Tribunal, com a finalidade de cumprir a decisão internacional.

Art.1º - B Fica instituído o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana, na forma do Anexo Único desta Recomendação.

Art. 2º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Luiz Edson Fachin

Presidente

ANEXO ÚNICO

(a que se refere o art. 1º-B da Recomendação 123, de 7 de janeiro de 2022, incluído pela Recomendação XX, de XXXXX de 2025)

ESTATUTO DA MAGISTRATURA BRASILEIRA INTERAMERICANA

PREÂMBULO

O Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana parte da premissa de que toda juíza e todo juiz nacional é também uma juíza interamericana e um juiz interamericano. O Estatuto apresenta diretrizes para subsidiar a atuação da magistratura brasileira na garantia dos direitos consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil e nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), à luz da cláusula de abertura constitucional prevista no art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição da República.

Trata-se de documento de natureza orientadora, que não altera, em caráter vinculante, o regime jurídico da magistratura nacional. Seu objetivo é incentivar a utilização da jurisprudência e das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a consideração das recomendações e dos parâmetros desenvolvidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no processo de tomada de decisão judicial.

O Estatuto fomenta, ainda, o diálogo jurisdicional entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito nacional, estimula a interpretação do direito interno em conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro e, quando pertinente, o exercício do controle de convencionalidade pela magistratura brasileira na solução dos casos submetidos a julgamento.

I. DEFINIÇÕES

I.1. Para fins do presente Estatuto, e conforme o corpus iuris do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)[1], consideram-se:

Autonomia judicial: garantia relacionada ao exercício autônomo da função jurisdicional, a ser assegurada pelo Estado tanto no plano institucional, no que se refere à organização do Poder Judiciário, quanto no plano funcional, no que diz respeito ao exercício das atribuições de juízas e juízes. Trata-se de elemento essencial ao Estado de Direito, vinculado ao princípio da separação de poderes e ao papel que a função judicial desempenha na democracia como garantia coletiva de toda a sociedade.[2]

Centralidade das vítimas de violações de direitos humanos: reconhecimento de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem como vocação primordial a proteção das vítimas e o atendimento de suas necessidades, cuja posição deve ocupar o centro das decisões judiciais em matéria de direitos humanos.[3]

Controle de convencionalidade judicial: competência do Poder Judiciário de examinar a compatibilidade de atos e normas jurídicas internas com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a fim de afastar a prática de atos ou a incidência de disposições normativas incompatíveis com o tratado no caso concreto. Tem como parâmetros tanto o texto da Convenção quanto a interpretação consolidada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opera-se, ademais, quando não é possível a interpretação da norma nacional em conformidade com a Convenção. O controle de convencionalidade pode incidir sobre atos comissivos ou omissivos, contudo deve ser exercido nos limites da competência institucional do Poder Judiciário e em observância ao princípio da separação de Poderes. [4]

Corpus iuris: conjunto composto por instrumentos internacionais de conteúdo e efeitos jurídicos variados, como tratados, convenções, sentenças, opiniões consultivas, resoluções e declarações.[5]

Devida diligência judicial: obrigação de meio das autoridades judiciais de, em prazo razoável, com independência e imparcialidade, adotar as medidas necessárias para a adequada condução do processo judicial, bem como, ao final, julgar e, se for o caso, condenar as pessoas responsáveis por violações de direitos humanos. No cumprimento dessa obrigação, as autoridades judiciais devem observar as garantias do devido processo legal, como a segurança jurídica, a motivação e a fundamentação das decisões judiciais e a publicidade dos atos processuais, quando aplicável. Devem, ademais, valorar todas as provas produzidas, garantir o contraditório e a ampla defesa e, nos limites de sua competência jurisdicional, assegurar a participação das vítimas ou de seus familiares ao longo da tramitação processual.[6]

Diálogo jurisdicional: interação recíproca entre as jurisdições nacional e internacional. Nesse processo, a jurisdição nacional, além de aplicar as normas que a regem

no âmbito interno, observa as diretrizes e obrigações decorrentes dos tratados internacionais reconhecidos e ratificados pelo Estado. Por sua vez, a jurisdição internacional, de forma complementar, valorará a atuação estatal à luz do ordenamento jurídico interno, a fim de examinar a convencionalidade dos atos das autoridades nacionais.[7]

Independência judicial: garantia de proteção à magistratura que compreende a estabilidade e a inamovibilidade no cargo, a existência de procedimentos adequados de investidura e a proteção contra pressões internas e externas. A destituição de juízas e juizes de seus cargos deve observar estritamente as hipóteses e os procedimentos previstos em lei.[8]

Interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos: os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais são indissociáveis, e seu reconhecimento e gozo orientam-se pelos princípios da indivisibilidade e da interdependência. Tais direitos devem ser compreendidos de forma integral e conjunta, sem hierarquia entre si, e são exigíveis perante as autoridades competentes[9].

Interpretação conforme: interpretação da norma nacional em conformidade com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e outros tratados sobre a matéria. Tem como objetivo preservar a norma nacional aplicável ao caso concreto, sem declará-la inconvencional. Trata-se, portanto, da compatibilização hermenêutica da norma nacional com os parâmetros convencionais.[10]

Interseccionalidade: discriminações múltiplas associadas ao caráter composto das causas da discriminação, que tornam a vítima mais vulnerável e agravam os danos sofridos. A intersecção de diferentes fatores em uma discriminação com características específicas pode constituir uma discriminação interseccional[11].

Prazo razoável do processo: garantia de que o caso seja decidido prontamente, a ser analisada diante de cada caso concreto, a partir da duração total do processo, nos termos dos arts. 7.5 e 8.1 da CADH. Para a jurisprudência da Corte IDH, a razoável duração do processo demanda o exame de quatro elementos: i) a complexidade da questão; ii) a atividade processual da pessoa interessada; iii) a conduta das autoridades judiciais; e iv) o impacto gerado na situação jurídica da pessoa envolvida no processo.[12].

Princípio pro persona: aplicação da norma que assegure maior proteção de direitos humanos à pessoa. A interpretação dos direitos deve ser realizada de forma ampla e em favor da pessoa, em consonância com o art. 29 da CADH.[13] [14]

Proteção especial de pessoa em situação de vulnerabilidade: dever especial e reforçado do Estado de satisfazer as obrigações de respeito e garantia dos direitos humanos em relação a toda pessoa que se encontre em situação de vulnerabilidade. O dever compreende tanto a abstenção de violar os direitos quanto a adoção de medidas positivas, determináveis em função das necessidades específicas de proteção do sujeito de direito, em virtude de sua condição pessoal ou da situação específica em que se encontre.[15]

Recurso judicial adequado e efetivo: dever das autoridades judiciais de assegurar que os recursos previstos no ordenamento sejam processados e decididos de maneira célere, adequada e efetiva, sem demoras indevidas. No exercício da função jurisdicional, cabe ao Poder Judiciário analisar se houve violação de direitos humanos e, quando constatada, determinar a adoção das medidas necessárias para sua reparação, obser-

vado o devido processo legal e asseguradas a efetividade e a execução das decisões judiciais proferidas. [16]

Reparação integral do dano: reparação decorrente de violação de obrigação internacional que visa ao restabelecimento da situação anterior. Caso não seja possível tal restituição, as medidas reparatorias devem garantir os direitos violados e reparar as consequências das violações. A reparação integral compreende medidas pecuniárias, de reabilitação, de satisfação e de não repetição.[17]

II. DIRETRIZES

II.1 INTERPRETAÇÃO, APLICAÇÃO DO DIREITO E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

II.1.1 Compete às magistradas e aos magistrados:

- I – aplicar os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil;
- II – promover o diálogo entre as jurisdições nacional e internacional, bem como entre o direito interno e o direito internacional;
- III – buscar, sempre que possível, a harmonização entre as normas nacionais e as normas internacionais;
- IV – interpretar o direito interno em conformidade com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros tratados internacionais;
- V – exercer, quando pertinente ao caso em julgamento, o controle de convencionalidade à luz dos tratados internacionais e da jurisprudência interamericana;
- VI – examinar, quando pertinente ao caso concreto, a aplicação do princípio pro persona, do princípio da boa-fé no direito internacional e da regra pacta sunt servanda, nos termos dos arts. 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados;
- VII – considerar, quando pertinente ao caso concreto, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, inclusive as decisões proferidas em casos que envolvam outros Estados;
- VIII – ter em vista os arts. 2º e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos na interpretação e na aplicação do direito nacional;
- IX – não interpretar as disposições da Convenção Americana e de outros tratados internacionais no sentido de limitar o exercício de qualquer direito ou liberdade reconhecidos pelas leis nacionais ou por outros tratados ratificados pelo Estado brasileiro;
- X – tomar em conta a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e os parâmetros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos como fonte para a interpretação do direito brasileiro.

II. 2 DIGNIDADE HUMANA

II.2.1 Cabe às magistradas e aos magistrados aplicar a jurisprudência interamericana para a proteção da dignidade humana, observadas a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos.

II. 3 CENTRALIDADE DAS VÍTIMAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

II.3.1 O exercício jurisdicional será orientado pelo princípio da centralidade das vítimas, com adoção de medidas que visem à garantia efetiva de seus direitos e à sua ampla participação processual.

II.3.2. Deverão ser adotadas medidas adequadas para a proteção física e emocional da vítima durante sua participação no processo, com a previsão, quando necessário, de condições especiais de atendimento e de procedimentos voltados à preservação de sua integridade.

II.3.3. A oitiva da vítima deverá ocorrer de forma a evitar a repetição desnecessária de relatos e a revitimização, com a garantia de ambientes seguros e acolhedores.

II.4 REPARAÇÃO INTEGRAL

II.4.1 Em casos de violação de direitos humanos, cabe às magistradas e aos magistrados, no âmbito de sua competência e observadas as peculiaridades do caso concreto, adotar as medidas jurisdicionais cabíveis voltadas à reparação integral das vítimas, inclusive, quando pertinente, medidas de restituição, reabilitação, compensação, satisfação e garantias de não repetição.

II. 5 SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE AGRAVADA

II.5.1 Incumbe às magistradas e aos magistrados, observadas as circunstâncias do caso concreto e os limites de sua competência jurisdicional, assegurar proteção especial às vítimas em situação de vulnerabilidade agravada, com base no enfoque interseccional. Para esse fim, consideram-se em situação de vulnerabilidade agravada, entre outras, crianças e adolescentes, mulheres em situação de violência, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas afrodescendentes, pessoas e povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais, migrantes, pessoas refugiadas, população LGBTQIAP+, pessoas privadas de liberdade e pessoas em condição de marginalização social e econômica.

II. 6 DEVIDA DILIGÊNCIA JUDICIAL

II.6.1 No exercício jurisdicional, as magistradas e os magistrados adotarão todas as medidas necessárias à devida diligência judicial, destinadas à efetiva prestação jurisdicional, observado o princípio da razoável duração do processo.

II.6.2 As magistradas e os magistrados, no exercício da função jurisdicional, assegurarão o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica, a motivação e a fundamentação das decisões judiciais, bem como a publicidade dos atos processuais, ressalvadas as exceções legais.

II.6.3 As magistradas e os magistrados valorarão todas as provas produzidas e, nos limites de sua competência jurisdicional e conforme previsto no ordenamento jurídico, assegurarão a participação das vítimas ou de seus familiares ao longo da tramitação processual, com a garantia do direito de serem ouvidos, de formular suas pretensões e de apresentar tempestivamente elementos probatórios.

II.6.4 Na condução de processos judiciais que apuram violações de direitos humanos, as magistradas e os magistrados devem assegurar que os recursos previstos no ordenamento jurídico sejam processados e decididos de maneira célere e adequada, bem como, constatada a violação, garantir a efetividade e a execução das decisões judiciais proferidas.

II. 7 CUMPRIMENTO DAS DECISÕES INTERAMERICANAS

II.7.1 As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Estado brasileiro são de cumprimento obrigatório por todos os órgãos do Poder Judiciário, nos termos do art. 68 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

II.7.2 Identificado processo diretamente relacionado a caso em trâmite no Sistema Interamericano em que figure o Estado brasileiro, cabe às magistradas e aos magistrados, com o apoio das Unidades de Monitoramento e Fiscalização — UMFs locais ou de outro órgão competente do respectivo Tribunal, adotar medidas para o cumprimento da decisão internacional, por meio de diálogo e cooperação interinstitucional entre órgãos dos diversos Poderes, em busca de soluções consensuadas.

II.7.3 Na hipótese acima, caso o processo tenha característica de litígio estrutural, nos termos da Recomendação CNJ nº 163/2025, o Tribunal avaliará a adoção de medidas de apoio material ao juízo responsável, inclusive a ampliação da equipe de trabalho e o auxílio na construção de um plano de atuação estrutural, conforme as necessidades do caso.

II.7.4 Cabe às magistradas e aos magistrados priorizar o julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações de direitos humanos reconhecidas em condenações do Estado brasileiro pelos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ainda pendentes de cumprimento integral.

II.8 LINGUAGEM SIMPLES, CLARA E COMPREENSÍVEL

II.8.1 Na condução do processo, cabe às magistradas e aos magistrados adotar linguagem simples, clara e compreensível, em observância à acessibilidade e ao entendimento das decisões emitidas, bem como indicar, na fundamentação das decisões, as fontes do direito internacional dos direitos humanos utilizadas.

II.9 APOIO À MAGISTRATURA

II.9.1. Compete aos Tribunais brasileiros assegurar à magistratura os meios necessários para a efetiva aplicação da jurisprudência interamericana, com a promoção de formação inicial e continuada, o acesso a bases de dados oficiais interamericanas e o apoio à condução adequada dos processos que envolvam a aplicação da jurisprudência interamericana.

II.10 AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA JUDICIAIS

II.10.1 Compete aos Tribunais brasileiros assegurar as condições necessárias ao exercício autônomo da função jurisdicional, tanto no plano institucional, no que se refere à organização do Poder Judiciário, quanto no plano funcional, no que diz respeito ao exercício das atribuições de juízas e juízes.

II.10.2 Compete aos Tribunais brasileiros assegurar à magistratura as condições necessárias ao exercício independente da função jurisdicional, com as garantias de estabilidade e inamovibilidade no cargo e com a proteção contra ingerências internas e externas

II.10.3. A autonomia e a independência judicial são essenciais para a proteção dos direitos humanos e para a vigência do Estado Democrático de Direito.

II.10.4. É assegurado às magistradas e aos magistrados o exercício da função jurisdicional de forma autônoma e independente, fundamentado em sua avaliação dos fatos e em sua compreensão da lei e do direito nacional e internacional.

[1] Estes conceitos foram extraídos da jurisprudência da Corte IDH.

[2] CORTE IDH. Caso Cordero Bernal vs. Peru. Sentença de 16 de fevereiro de 2021, § 71. CORTE IDH. Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentença de 5 de agosto de 2008, § 55.

[3] CORTE IDH. Opinião Consultiva OC-25/18, de 30 de maio de 2018. A instituição do asilo e seu reconhecimento como direito humano no sistema interamericano de proteção, § 149; CORTE IDH. Opinião Consultiva OC-27/21, de 5 de maio de 2021. Direitos à liberdade sindical, negociação coletiva e greve, e sua relação com outros direitos, com perspectiva de gênero, § 48.

[4] CORTE IDH. Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, Sentença de 26 de setembro de 2006, § 124. No mesmo sentido, ver: CORTE IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha de Araguaia”) vs. Brasil, Sentença de 24 de novembro de 2010, § 176. CORTE IDH. Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de fevereiro de 2019, § 129. Caso Azul Rojas Marín e outras vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 12 de março de 2020, § 207 y ss e CORTE IDH. Caso González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009, § 410.

[5] CORTE IDH. Opinião Consultiva OC-16/99. O direito à informação sobre a assistência consular no marco das garantias do devido processo legal, § 115.

[6] CORTE IDH. Caso Leguizamón Zaván e Outros vs. Paraguai. Sentença de 15 de novembro de 2022, § 71. CORTE IDH. Caso Defensor de Direitos Humanos e Outros vs. Guatemala. Sentença de 28 de agosto de 2014, § 214. CORTE IDH. Caso Ríos Avalos e Outro vs. Paraguai. Sentença de 19 de agosto de 2021, § 158. CORTE IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentença de 6

de agosto de 2008, §§ 93 e 94. CORTE IDH. Caso García Rodríguez e Outro vs. México. Sentença de 25 de janeiro de 2023, § 261. CORTE IDH. Caso González e Outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México. Sentença de 16 de novembro de 2009, § 349. CORTE IDH. Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil. Sentença de 14 de novembro de 2024, § 150. CORTE IDH. Caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados “José Avelar Restrepo” vs. Colômbia. Sentença de 18 de outubro de 2023, § 802.

[7] CORTE IDH. Caso Cabrera García Y Montiel Flores Vs. México. Sentença de 26 de novembro de 2010.

[8] CORTE IDH. Caso Cordero Bernal vs. Peru. Sentença de 16 de fevereiro de 2021, § 72. CORTE IDH. Caso do Tribunal Constitucional vs. Peru. Sentença de 31 de janeiro de 2001, § 75.

[9] CORTE IDH. Caso Peralta Armijos vs. Equador. Sentença de 15 de novembro de 2024, § 123; CORTE IDH. Caso Beatriz e outros vs. El Salvador. Sentença de 22 de novembro de 2024, § 119.

[10] CORTE IDH. Caso Cabrera García e Montiel Flores vs. México. Sentença de 26 de novembro de 2010. CORTE IDH. Caso Cabrera García e Montiel Flores vs. México. Sentença de 26 de novembro de 2010, § 36.

[11] CORTE IDH. Caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador. Sentença de 1º de setembro de 2015. Voto concorrente do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, § 7.

[12] CORTE IDH. Caso Suárez Rosero vs. Equador. Sentença de 12 de novembro de 1997, § 70. CORTE IDH. Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil. Sentença de 16 de novembro de 2023, § 162.

[13] Art. 29. Normas de Interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

[14] CORTE IDH. Opinião Consultiva OC-27/21, de 5 de maio de 2021. Direitos à liberdade sindical, negociação coletiva e greve, e sua relação com outros direitos, com perspectiva de gênero, § 48.

[15] CORTE IDH. Caso Aguirre Magaña vs. El Salvador. Sentença de 8 de março de 2024, § 38.

[16] CORTE IDH. Caso Lagos del Campo vs. Peru. Sentença de 31 de agosto de 2017, § 174. CORTE IDH. Caso Ríos Avalos e Outro vs. Paraguai. Sentença de 19 de agosto de 2021, §§ 149, 157 e 158.

[17] CORTE IDH. Caso Durand y Ugarte vs. Peru. Sentença de 3 de dezembro de 2001, § 24.

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

AUTOS: PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI - 0000676-64.2026.2.00.0000

REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

DATA DE JULGAMENTO: 10/2/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ANTEPROJETO DE LEI. CRIAÇÃO DE DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS DECISÕES DOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. PARECER DE MÉRITO FAVORÁVEL. VIABILIDADE JURÍDICA, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA

I. CASO EM EXAME

1. O Conselho Nacional de Justiça submeteu à análise parecer de mérito sobre anteprojeto de lei visando à criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (DDH), vinculado à sua estrutura administrativa.

2. O feito veio instruído com a minuta do anteprojeto de lei, a respectiva justificativa, e o cálculo detalhado do impacto orçamentário da medida proposta, declaradamente absorvido pela dotação orçamentária própria do CNJ, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões em discussão: (i) saber se é juridicamente possível a criação, por iniciativa do CNJ, de novo departamento administrativo, com estrutura própria, para o monitoramento das decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos; (ii) saber se estão atendidos os pressupostos materiais, técnicos e orçamentários para o encaminhamento do anteprojeto ao Congresso Nacional.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O artigo 1º da Resolução CNJ nº 184/2013 estabelece a competência do Conselho Nacional de Justiça para propor anteprojeto de lei relativos à sua organização interna e criação de cargos, desde que observado o procedimento nela previsto, incluindo a elaboração de parecer de mérito.

5. O anteprojeto apresentado objetiva institucionalizar a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões dos sistemas internacionais de direitos humanos (UMF), criada originalmente pela Resolução CNJ nº 364/2021, transformando-a no Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (DDH).

6. A proposta encontra respaldo na missão constitucional do CNJ de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do art. 103-B da Constituição Federal, promovendo a eficiência e modernização administrativa.

7. A atuação da UMF tem se mostrado relevante, inclusive com reconhecimento interamericano, e a elevação da unidade a departamento visa garantir sua perenidade, qualificação técnica e eficácia institucional no acompanhamento de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de outros órgãos internacionais.

8. A estrutura proposta foi dimensionada com atenção à economicidade, com impacto anual de R\$ 1.105.801,74, já compatibilizado com a dotação orçamentária do CNJ, sem necessidade de suplementação.

9. A medida apresenta também caráter preventivo de riscos financeiros ao Estado brasileiro, ao possibilitar o monitoramento e a implementação tempestiva de decisões internacionais, mitigando condenações e prejuízos à imagem institucional do país.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Parecer favorável à aprovação do anteprojeto de lei que cria o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (DDH), autorizando seu encaminhamento ao Congresso Nacional, com a respectiva justificativa.

Tese de julgamento: “É juridicamente viável e financeiramente sustentável a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, de departamento específico para monitoramento das decisões dos sistemas internacionais de direitos humanos, quando demonstrada sua necessidade institucional, sua compatibilidade orçamentária e sua utilidade preventiva de riscos financeiros e de responsabilidade internacional do Estado.”

Dispositivos relevantes citados

Constituição Federal, art. 103-B

Resolução CNJ nº 184/2013, art. 1º e § 3º

Resolução CNJ nº 364/2021

Resolução CNJ nº 544/2024

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, emitiu parecer favorável à aprovação do anteprojeto de lei para criar o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (DDH), com seu encaminhamento ao Congresso Nacional, nos termos do voto do Relator. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os Conselheiros representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Regional Federal e da Justiça Federal. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 10 de fevereiro de 2026. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Jaceguara Dantas, Alexandre Teixeira, Fabio Esteves, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró.

RELATÓRIO

Trata-se de parecer de mérito sobre anteprojeto de lei requerido pelo CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ com o objetivo aprovar a elaboração de proposição legislativa para alterações na estrutura da Divisão de Monitoramento e Fiscalização das Decisões e Deliberações Aderentes ao DMF (DIDA), do Conselho Nacional de Justiça.

O feito encontra-se instruído com Ofício da Secretaria-Geral deste Conselho (ID 6406322), com o anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional e com a necessária justificativa que deve acompanhar o referido anteprojeto (ID 6407718).

É o relatório.

Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Relator

VOTO

Consoante o disposto na Resolução CNJ n. 184/2013, “os anteprojetos de lei de criação de cargos de magistrados e servidores, cargos em comissão, funções comissionadas e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário obedecerão ao disposto nesta Resolução” (art. 1º), cabendo a este Conselho elaborar “parecer de mérito para encaminhamento ao respectivo Poder Legislativo” (art. 1º, § 3º).

O presente processo encontra-se instruído com a minuta do anteprojeto de lei e com a justificativa para a criação dos referidos cargos. A proposta está justificada nas seguintes circunstâncias:

A presente proposta legislativa fundamenta-se na missão constitucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pela observância do artigo 103-B da Constituição Federal, atuando na vanguarda da modernização e da eficiência administrativa das instituições judiciais brasileiras. No exercício dessa atribuição, o CNJ identificou a necessidade de institucionalizar e dotar de perenidade a estrutura responsável pelo monitoramento e fiscalização das decisões e recomendações emanadas dos sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Historicamente, essa função foi inaugurada com a Resolução CNJ nº 364, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF), sob a coordenação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). A criação da UMF representou um marco inédito, estabelecendo o primeiro elo técnico, no âmbito do Poder Judiciário, entre as condenações proferidas por cortes internacionais e a efetiva implementação de medidas reparatórias e estruturantes no plano doméstico.

Desde sua instalação, a UMF tem desempenhado um papel central no acompanhamento de casos emblemáticos e na difusão da cultura do controle de convencionalidade, especialmente pelo monitoramento do cumprimento de pontos resolutivos de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como nos casos

Favela Nova Brasília, Povo Indígena Xucuru e seus membros, Barbosa de Souza e outros e Sales Pimenta. A atuação da Unidade evoluiu de um monitoramento passivo para uma participação ativa em audiências de supervisão e na elaboração de protocolos técnicos de orientação aos tribunais, conforme consolidado pela recente Resolução CNJ nº 544/2024. Esta última normativa impulsionou ainda a criação de uma rede de UMFs locais em todos os tribunais do país, consolidando o compromisso do Judiciário com o bloco de constitucionalidade.

Ressalta-se que a atuação da UMF tem natureza eminentemente técnica, coordenadora e informacional, voltada ao acompanhamento sistemático das decisões emanadas dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e à difusão de seus parâmetros no âmbito do sistema de justiça pátrio. Trata-se de espaço institucional destinado a organizar dados, fomentar boas práticas, promover o diálogo interinstitucional e apoiar a adequada incorporação, pela jurisdição nacional, das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, a UMF opera de forma complementar e cooperativa em relação aos demais Poderes e órgãos estatais, respeitando integralmente suas competências constitucionais e legais.

A elevação da Unidade ao nível de Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (DDH), por meio de lei em sentido estrito, é medida imperativa de segurança jurídica e eficiência. A institucionalização garante que a estrutura de fiscalização disponha da estabilidade e do corpo técnico necessários para a promoção do diálogo técnico com órgãos de nacionais e internacionais. Do ponto de vista da economicidade, o DDH atuará como um mecanismo estratégico de conformidade internacional e gestão de riscos, uma vez que o descumprimento de obrigações internacionais acarreta tanto prejuízos à imagem do país quanto ônus financeiros ao Tesouro Nacional, em virtude de indenizações e sanções pecuniárias.

A proposta em tela, portanto, não amplia indevidamente o escopo de atuação do Conselho Nacional de Justiça, mas confere maior racionalidade, transparência e continuidade a atribuições que já vêm sendo exercidas, inclusive com êxito reconhecido como boa prática interamericana. Ainda, a criação do DDH reforça o papel do Conselho Nacional de Justiça como órgão de planejamento, coordenação e aperfeiçoamento do Poder Judiciário, em consonância com o desenho constitucional inaugurado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

A estrutura proposta para o DDH foi dimensionada para garantir excelência técnica com o menor impacto fiscal possível. A composição prevê cargos em comissão (CJ), fundamentais para a atração de especialistas de alto nível para a interlocução com organismos internacionais como a OEA e a ONU e com Tribunais e outros órgãos nacionais, tanto nas atividades de monitoramento dos casos quanto de promoção de ações e projetos, e funções comissionadas (FC), destinadas exclusivamente a servidores de carreira para assegurar a memória institucional e a continuidade administrativa.

O impacto orçamentário anual, por sua vez, está demonstrado da seguinte forma:

O impacto orçamentário anual foi calculado com base na metodologia de custo efetivo da administração pública, considerando para os CJs a remuneração integral, encargos sociais patronais e benefícios (estimados em R\$ 3.000,00 por mês), enquanto para as FCs considerou-se apenas o custo anual da remuneração e os encargos patronais, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Impacto orçamentário anual

Nível	Qtd.	Remuneração (mensal)	Custo anual (13,33 salários)	Encargos - 22% (anual)	Benefícios (anual)*	Impacto total anual (R\$)
CJ-3	1	R\$ 15.430,68	R\$ 205.690,96	R\$ 45.252,01	R\$ 36.000,00	R\$ 286.942,97
CJ-2	2	R\$ 26.947,62	R\$ 359.211,77	R\$ 79.026,59	R\$ 72.000,00	R\$ 510.238,36
FC-6	3	R\$ 10.991,13	R\$ 146.511,77	R\$ 32.232,59	R\$ 0,00	R\$ 178.744,36
FC-5	3	R\$ 7.986,18	R\$ 106.455,78	R\$ 23.420,27	R\$ 0,00	R\$ 129.876,05
TOTAL	9	R\$ 61.355,61	R\$ 817.870,28	R\$ 179.931,46	R\$ 108.000,00	R\$ 1.105.801,74

*Benefícios (saúde, alimentação e outros) estimados apenas para CJs, prevendo potencial ocupação sem vínculo.

É de se destacar, ainda sob o ponto de vista orçamentário, que a proposta do Conselho Nacional de Justiça que “o montante total de R\$ 1.105.801,73 (um milhão, cento e cinco mil, oitocentos e um reais e setenta e três centavos) anual é plenamente compatível com os limites orçamentários e financeiros estabelecidos para o Poder Judiciário e será integralmente absorvido pela dotação orçamentária própria do Conselho Nacional de Justiça, sem necessidade de aportes suplementares do Tesouro Nacional”, tendo a área técnica concluído que “a proposta cumpre, assim, todos os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Por outro lado, a necessidade da criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos – DDH, com os respectivos cargos e funções que comporão a estrutura da unidade, está justificada da seguinte forma:

Cumprе repisar que a criação do DDH representa mecanismo de prevenção de passivos financeiros relevantes para o Estado brasileiro. O descumprimento ou cumprimento tardio de decisões internacionais em matéria de direitos humanos tem gerado ônus expressivos, sobretudo em razão do pagamento de indenizações, juros moratórios e atualização monetária. Ao permitir o acompanhamento tempestivo e coordenado dessas obrigações no âmbito do Poder Judiciário, o DDH contribui para mitigar riscos de mora e de novas condenações, com impacto orçamentário reduzido e previsível, significativamente inferior aos custos decorrentes de eventual responsabilização internacional.

Em conclusão, a institucionalização do DDH moderniza a estrutura do CNJ e reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a proteção efetiva dos direitos fundamentais, fortalecendo a segurança jurídica e garantindo que o Judiciário disponha de um órgão técnico de excelência para zelar pela dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões.

Por essas razões, não havendo impedimento de ordem orçamentário-financeira, e estando a proposta devidamente justificada, voto no sentido de autorizar o encaminhamento do anteprojeto de lei, acompanhado da respectiva justificativa, ambos em anexo, ao Congresso Nacional, submetendo o presente parecer de mérito à análise do Plenário.

ANEXO I (ANTEPROJETO DE LEI)

Ementa: Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos – DDH.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos – DDH.

§ 1º Constituem atribuições do DDH, dentre outras correlatas que poderão ser estabelecidas administrativamente:

I – monitorar a implementação das decisões e recomendações emanadas dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos proferidas em relação à República Federativa do Brasil, bem como atuar para o seu efetivo cumprimento e para a prevenção de novas condenações internacionais;

II – acompanhar e fiscalizar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais estabelecidos no âmbito dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, inclusive pela promoção do controle de convencionalidade no âmbito do Poder Judiciário;

III – coordenar, na qualidade de órgão central, a rede de Unidades de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos no âmbito do Poder Judiciário;

IV – zelar pela observância, pelo Poder Público, das decisões emanadas dos órgãos dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, podendo, para tanto, solicitar informações de órgãos e entidades, bem como emitir orientações e notas técnicas;

V – promover e apoiar a universalização do acesso à Justiça e a adoção de tecnologias digitais e de inteligência artificial em conformidade com as normas e parâmetros nacionais e internacionais de Direitos Humanos; e

VI – promover ações, projetos e políticas judiciárias de Direitos Humanos, considerando os parâmetros normativos e as boas práticas nacionais e internacionais.

§ 2º Para os fins desta Lei, entende-se por Sistemas Internacionais de Direitos Humanos o conjunto de normas, órgãos e mecanismos de proteção e promoção dos Direitos Humanos instituídos tanto no âmbito global, sob a égide da Organização das

Nações Unidas (ONU), quanto no âmbito regional interamericano, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA), abrangendo tratados, convenções e protocolos, bem como decisões, sentenças, recomendações, medidas de urgência, pareceres consultivos e relatórios emanados de seus respectivos comitês, comissões e cortes de justiça.

§ 3º Para a consecução dos objetivos institucionais do DDH, o Conselho Nacional de Justiça poderá:

I – estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, no campo de sua atuação; e

II – celebrar contratos com pessoas físicas e jurídicas especializadas.

§ 4º A atuação do DDH dar-se-á sem prejuízo das competências atribuídas aos demais órgãos integrantes da administração pública.

Art. 2º O Departamento será supervisionado pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça e será coordenado por 1 (um) juiz auxiliar por ele nomeado, contando com a estrutura de cargos em comissão e funções comissionadas prevista no art. 3º.

Art. 3º Ficam criados no Quadro de Pessoal do Conselho Nacional de Justiça:

I – 1 (um) cargo em comissão de nível CJ-3;

II – 2 (dois) cargos em comissão de nível CJ-2;

III – 3 (três) funções comissionadas de nível FC-6; e

IV – 3 (três) funções comissionadas de nível FC-5.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta dos créditos consignados à unidade orçamentária do Conselho Nacional de Justiça no orçamento geral da União.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO II (JUSTIFICATIVA)

Justificativa

A presente proposta legislativa fundamenta-se na missão constitucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pela observância do artigo 103-B da Constituição Federal, atuando na vanguarda da modernização e da eficiência administrativa das instituições judiciais brasileiras. No exercício dessa atribuição, o CNJ identificou a necessidade de institucionalizar e dotar de perenidade a estrutura responsável pelo monitoramento e fiscalização das decisões e recomendações emanadas dos sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Historicamente, essa função foi inaugurada com a Resolução CNJ nº 364, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF), sob a coordenação

do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). A criação da UMF representou um marco inédito, estabelecendo o primeiro elo técnico, no âmbito do Poder Judiciário, entre as condenações proferidas por cortes internacionais e a efetiva implementação de medidas reparatórias e estruturantes no plano doméstico.

Desde sua instalação, a UMF tem desempenhado um papel central no acompanhamento de casos emblemáticos e na difusão da cultura do controle de convencionalidade, especialmente pelo monitoramento do cumprimento de pontos resolutivos de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como nos casos Favela Nova Brasília, Povo Indígena Xucuru e seus membros, Barbosa de Souza e outros e Sales Pimenta. A atuação da Unidade evoluiu de um monitoramento passivo para uma participação ativa em audiências de supervisão e na elaboração de protocolos técnicos de orientação aos tribunais, conforme consolidado pela recente Resolução CNJ nº 544/2024. Esta última normativa impulsionou ainda a criação de uma rede de UMFs locais em todos os tribunais do país, consolidando o compromisso do Judiciário com o bloco de constitucionalidade.

Ressalta-se que a atuação da UMF tem natureza eminentemente técnica, coordenadora e informacional, voltada ao acompanhamento sistemático das decisões emanadas dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e à difusão de seus parâmetros no âmbito do sistema de justiça pátrio. Trata-se de espaço institucional destinado a organizar dados, fomentar boas práticas, promover o diálogo interinstitucional e apoiar a adequada incorporação, pela jurisdição nacional, das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, a UMF opera de forma complementar e cooperativa em relação aos demais Poderes e órgãos estatais, respeitando integralmente suas competências constitucionais e legais.

A elevação da Unidade ao nível de Departamento de Monitoramento e Fiscalização das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (DDH), por meio de lei em sentido estrito, é medida imperativa de segurança jurídica e eficiência. A institucionalização garante que a estrutura de fiscalização disponha da estabilidade e do corpo técnico necessários para a promoção do diálogo técnico com órgãos de nacionais e internacionais. Do ponto de vista da economicidade, o DDH atuará como um mecanismo estratégico de conformidade internacional e gestão de riscos, uma vez que o descumprimento de obrigações internacionais acarreta tanto prejuízos à imagem do país quanto ônus financeiros ao Tesouro Nacional, em virtude de indenizações e sanções pecuniárias.

A proposta em tela, portanto, não amplia indevidamente o escopo de atuação do Conselho Nacional de Justiça, mas confere maior racionalidade, transparência e continuidade a atribuições que já vêm sendo exercidas, inclusive com êxito reconhecido como boa prática interamericana. Ainda, a criação do DDH reforça o papel do Conselho Nacional de Justiça como órgão de planejamento, coordenação e aperfeiçoamento do Poder Judiciário, em consonância com o desenho constitucional inaugurado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

A estrutura proposta para o DDH foi dimensionada para garantir excelência técnica com o menor impacto fiscal possível. A composição prevê cargos em comissão (CJ), fundamentais para a atração de especialistas de alto nível para a interlocução com organismos internacionais como a OEA e a ONU e com Tribunais e outros órgãos nacionais, tanto nas atividades de monitoramento dos casos quanto de promoção de

ações e projetos, e funções comissionadas (FC), destinadas exclusivamente a servidores de carreira para assegurar a memória institucional e a continuidade administrativa. O impacto orçamentário anual foi calculado com base na metodologia de custo efetivo da administração pública, considerando para os CJs a remuneração integral, encargos sociais patronais e benefícios (estimados em R\$ 3.000,00 por mês), enquanto para as FCs considerou-se apenas o custo anual da remuneração e os encargos patronais, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Impacto orçamentário anual

Nível	Qtd.	Remuneração (mensal)	Custo anual (13,33 salários)	Encargos - 22% (anual)	Benefícios (anual)*	Impacto total anual (R\$)
CJ-3	1	R\$ 15.430,68	R\$ 205.690,96	R\$ 45.252,01	R\$ 36.000,00	R\$ 286.942,97
CJ-2	2	R\$ 26.947,62	R\$ 359.211,77	R\$ 79.026,59	R\$ 72.000,00	R\$ 510.238,36
FC-6	3	R\$ 10.991,13	R\$ 146.511,77	R\$ 32.232,59	R\$ 0,00	R\$ 178.744,36
FC-5	3	R\$ 7.986,18	R\$ 106.455,78	R\$ 23.420,27	R\$ 0,00	R\$ 129.876,05
TOTAL	9	R\$ 61.355,61	R\$ 817.870,28	R\$ 179.931,46	R\$ 108.000,00	R\$ 1.105.801,74

*Benefícios (saúde, alimentação e outros) estimados apenas para CJs, prevendo potencial ocupação sem vínculo.

O montante total de R\$ 1.105.801,73 (um milhão, cento e cinco mil, oitocentos e um reais e setenta e três centavos) anual é plenamente compatível com os limites orçamentários e financeiros estabelecidos para o Poder Judiciário e será integralmente absorvido pela dotação orçamentária própria do Conselho Nacional de Justiça, sem necessidade de aportes suplementares do Tesouro Nacional. A proposta cumpre, assim, todos os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumpra repisar que a criação do DDH representa mecanismo de prevenção de passivos financeiros relevantes para o Estado brasileiro. O descumprimento ou cumprimento tardio de decisões internacionais em matéria de direitos humanos tem gerado ônus expressivos, sobretudo em razão do pagamento de indenizações, juros moratórios e atualização monetária. Ao permitir o acompanhamento tempestivo e coordenado dessas obrigações no âmbito do Poder Judiciário, o DDH contribui para mitigar riscos de mora e de novas condenações, com impacto orçamentário reduzido e previsível, significativamente inferior aos custos decorrentes de eventual responsabilização internacional.

Em conclusão, a institucionalização do DDH moderniza a estrutura do CNJ e reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a proteção efetiva dos direitos fun-

damentais, fortalecendo a segurança jurídica e garantindo que o Judiciário disponha de um órgão técnico de excelência para zelar pela dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões.

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO FABIO ESTEVES

AUTOS: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS 0002075-02.2024.2.00.0000

REQUERENTE: JUSSARA DE CARVALHO PEREA

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

RELATOR: CONSELHEIRO FABIO ESTEVES

DATA DE JULGAMENTO: 14/4/2026

EMENTA: Direito administrativo e constitucional. Pedido de Providências. Proteção à dignidade de vítimas de violência sexual em procedimentos administrativos disciplinares contra magistrados. Pedido acolhido.

I. Caso em exame

1. Pedido de Providências em que se postula a edição de ato normativo pelo Conselho Nacional de Justiça que determine a aplicação supletiva do art. 400-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei nº 14.245/2021, no âmbito de procedimentos administrativos disciplinares contra magistrados, para vedar a invocação da vida sexual pregressa da vítima e a utilização de linguagem ou materiais que ofendam sua dignidade em audiências de instrução.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se é necessária a edição de ato normativo explícito pelo Conselho Nacional de Justiça, determinando a vedação de práticas de revitimização em procedimentos administrativos disciplinares que apurem infrações contra a dignidade sexual ou violência contra a mulher, em especial a invocação da vida sexual pregressa da vítima e a utilização de linguagem que ofenda sua dignidade, ainda que a Resolução CNJ nº 135/2011 já preveja, em seu art. 18, § 4º, a aplicação subsidiária da legislação processual penal.

III. Razões de decidir

4. O art. 18, § 4º, da Resolução CNJ nº 135/2011 já prevê a aplicação subsidiária da legislação processual penal na fase instrutória dos procedimentos administrativos disciplinares, tornando aplicável o art. 400-A do CPP. Todavia, a mera previsão genérica não tem se revelado suficiente para garantir, na prática cotidiana das instituições, o respeito efetivo à dignidade das mulheres vítimas de violência sexual, em razão de preconceitos inconscientes e da dinâmica adversarial dos processos disciplinares.

5. A edição de ato normativo explícito pelo Conselho Nacional de Justiça apresenta dimensão pedagógica e culturalmente transformadora, tornando inequívoco para todos os atores envolvidos nos processos disciplinares que a dignidade da vítima não é negociável e que sua vida privada não está em julgamento.

6. A alteração da Resolução ressoa a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que estabeleceu a exigência de padrão de devida diligência reforçada para investigar, processar e punir condutas incompatíveis com o direito à igualdade e à não discriminação, razão pela qual as autoridades devem se abster de fundamentar suas decisões com argumentos baseados em estereótipos discriminatórios.

7. A medida é compatível com os fundamentos da ADPF nº 1.107, na qual o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 400-A do CPP, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiências

de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher.

8. A aprovação da medida está em sintonia com a Resolução CNJ nº 492/2023, que estabeleceu diretrizes para a adoção de perspectiva de gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário.

IV. Dispositivo e tese

9. Pedido acolhido. Proposta de inclusão do art. 18-A na Resolução CNJ nº 135/2011, com vedação expressa de condutas que possam implicar revitimização de vítimas de infrações contra a dignidade sexual ou violência contra a mulher em procedimentos administrativos disciplinares. Suspensão do julgamento para deliberação e votação na sessão subsequente, com submissão prévia de minuta à consulta pública, nos termos do art. 11, § 2º, da Resolução CNJ nº 655/2025.

Tese de julgamento: “1. Nos procedimentos administrativos disciplinares que apurem infrações contra a dignidade sexual ou violência contra a mulher, são vedadas a invocação de elementos relativos à vida sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida e a utilização de linguagem, informações ou materiais que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas. 2. A edição de ato normativo explícito sobre a matéria, ainda que a aplicação subsidiária da legislação processual penal já esteja prevista na Resolução CNJ nº 135/2011, é providência recomendável para garantir a efetividade das garantias constitucionais e convencionais de proteção à dignidade da mulher vítima de violência sexual no âmbito dos procedimentos administrativos disciplinares.”

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, arts. 1º, III, 3º, IV, e 5º, I; CPP, art. 400-A; Resolução CNJ nº 135/2011, art. 18, § 4º; Resolução CNJ nº 492/2023.

Jurisprudência relevante citada:

STF, ADPF 1.107, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 23.05.2024.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, aprovou Resolução, nos termos do voto do Relator. Ausente, circunstancialmente, o Conselheiro Mauro Campbell Marques. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os Conselheiros representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Regional Federal, do Tribunal Regional do Trabalho e da Justiça Federal. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 14 de abril de 2026. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Jaceguara Dantas, Fabio Esteves, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró. Sustentaram oralmente: pela requerente, a advogada Bianca Araujo de Moraes - OAB/DF 46.384; e o Subprocurador-Geral da República José Adonis Callou de Araújo Sá.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Providências (PP) formulado por Jussara de Carvalho Pereira, servidora pública federal e terceira interessada em procedimento administrativo disciplinar que apurou suposto assédio sexual praticado por magistrado federal.

A requerente postula a edição de ato normativo pelo Conselho Nacional de Justiça determinando a aplicação supletiva, no âmbito de procedimentos administrativos disciplinares contra magistrados, do artigo 400-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei nº 14.245/2021, conhecida como “Lei Mariana Ferrer”.

Subsidiariamente, requer que este Conselho interprete expressamente o mencionado dispositivo no sentido de vedar qualquer menção à vida sexual pregressa ou ao modo de vida da vítima em audiências de instrução relacionadas a infrações administrativas contra a dignidade sexual, bem como que seja excluída a possibilidade de valoração da vida sexual pregressa da vítima na fixação de eventuais sanções administrativas.

A requerente relata que, no curso do PAD nº 0002417-47.2023.2.00.0000, instaurado para apurar conduta de assédio sexual imputada a magistrado federal, foram arroladas pela defesa diversas testemunhas do sexo masculino que não possuíam conhecimento direto dos fatos investigados, mas que conviveram com a requerente em ambientes eclesiais e profissionais em períodos muito anteriores aos episódios em apuração.

Segundo narra a peticionária, a intenção manifesta seria desviar o foco da infração disciplinar em exame, introduzindo elementos estranhos ao objeto da investigação e promovendo sua desqualificação como vítima, mediante insinuações sobre sua vida pregressa, em tentativa de construir a tese de que sua conduta pessoal a teria tornado responsável ou merecedora da violência sexual sofrida.

A fundamentação do pedido, nesse cenário, se ancora na necessidade de estender aos procedimentos administrativos disciplinares as mesmas garantias previstas para o processo penal pela Lei nº 14.245/2021, que vedou manifestações sobre circunstâncias alheias aos fatos em apuração e a utilização de linguagem, informações ou material que ofendam a dignidade da vítima, especialmente em casos envolvendo crimes contra a dignidade sexual.

A requerente invoca, ainda, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.107, na qual a Procuradoria-Geral da República questionou a postura do Estado brasileiro no combate à violência contra a mulher, notadamente a prática de tolerar e validar, em processos apuratórios e de julgamento de crimes contra a dignidade sexual, questionamentos sobre a vida sexual pregressa e o modo de viver da vítima.

A petição inicial foi inicialmente distribuída à Corregedoria Nacional de Justiça, tendo o eminente Ministro Corregedor Nacional determinado sua remessa à então Conselheira Renata Gil, na qualidade de Presidente da Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis, para manifestação.

Em parecer (Id 5943441), a citada Comissão manifestou-se no sentido de que o arcabouço normativo atualmente existente já confere, do ponto de vista estritamente técnico-jurídico, a proteção necessária às vítimas em procedimentos administrativos

disciplinares contra magistrados, sendo desnecessária, a rigor, a alteração normativa pleiteada, uma vez que o artigo 18, § 4º, da Resolução CNJ nº 135/2011 já estabelece a aplicação subsidiária da legislação processual penal na fase instrutória dos processos administrativos disciplinares.

Observou, contudo, que seria possível a edição de ato normativo explícito a título de reforço normativo, caso o Relator entendesse pertinente.

Posteriormente, em cumprimento à decisão proferida pelo Exmo. Ministro Corregedor Nacional de Justiça (Id 6207746), que reconheceu a ausência de competência da Corregedoria para apreciação de pedido de natureza normativa, determinando a redistribuição do feito a um dos Conselheiros, nos termos do art. 102 do Regimento Interno do CNJ, os autos foram regularmente redistribuídos a este Gabinete para análise e deliberação.

É o relatório.

VOTO

Conforme registrado no parecer de Id 5943441, norma deste Conselho (artigo 18, § 4º, da Resolução CNJ nº 135/2011) já prevê a aplicação subsidiária da legislação processual penal aos procedimentos administrativos disciplinares, o que torna plenamente aplicável o artigo 400-A do Código de Processo Penal no campo disciplinar.

Não obstante a conclusão técnica ali exposta, no sentido da suficiência do arcabouço normativo atualmente existente, verifico que foi também consignada a possibilidade de edição de ato explícito a título de reforço normativo.

A partir do exame aprofundado da matéria e dos consistentes fundamentos apresentados pela requerente, entendo que o reforço normativo se revela recomendável, especialmente diante do papel pedagógico que uma norma expressa pode exercer no enfrentamento da violência institucional contra mulheres vítimas de infrações sexuais.

O ordenamento jurídico brasileiro, tanto em sua dimensão constitucional quanto em sua inserção no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, é inequívoco ao estabelecer a igualdade de gênero como valor fundamental e ao impor aos Estados o dever de adotar todas as medidas necessárias para erradicar a violência contra a mulher.

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e ao estabelecer, entre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, lançou as bases normativas para um projeto civilizatório que, lamentavelmente, ainda está longe de se concretizar plenamente.

No plano internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, ambas incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, impõem aos Estados o dever de adotar medidas concretas para modificar padrões socioculturais de conduta baseados em premissas de inferioridade ou subordinação das mulheres, e para garantir

que as instituições públicas, incluindo o Poder Judiciário, ajam com o devido zelo na prevenção, investigação e punição de todas as formas de violência de gênero.

A violência sexual contra mulheres é uma das mais graves e perversas manifestações da desigualdade de gênero, causando danos físicos e existenciais devastadores às vítimas.

Essa violência, contudo, não se encerra no ato em si. Ela se amplifica quando o próprio Estado, por meio de seus agentes e instituições, submete a vítima a um processo de revitimização que a expõe novamente à violação de sua dignidade, desta feita sob o manto da liturgia processual.

A chamada violência institucional ocorre quando delegacias, ministérios públicos, defensorias e tribunais, em vez de acolherem a mulher que teve sua integridade sexual violada, submetem-na a interrogatórios invasivos, questionamentos sobre sua vida privada, insinuações sobre seu comportamento e julgamentos morais que nada têm a ver com a apuração objetiva dos fatos, mas que servem ao propósito execrável de transferir para a vítima a responsabilidade pela violência que sofreu.

Esse fenômeno está intimamente relacionado aos chamados estereótipos de gênero, padrões culturais que atribuem às mulheres determinados papéis considerados adequados ou inadequados segundo uma lógica patriarcal que ainda vigora, de forma explícita ou velada, em amplos setores da sociedade.

Segundo essa lógica perversa, a mulher que não se enquadra nos limites do comportamento considerado moralmente aceitável seria, de alguma forma, merecedora ou corresponsável pela violência sexual que sofreu.

Assim, aspectos da vida privada da mulher que não guardam qualquer relação com a infração em apuração, tais como sua vida sexual pregressa, suas escolhas afetivas, seu modo de vestir ou seus hábitos de lazer, passam a ser escrutinados e utilizados como elementos de desqualificação de sua palavra e de legitimação, ainda que implícita, da conduta do agressor.

Nesse cenário, faz-se necessário que as instituições do sistema de justiça adotem medidas pedagógicas e culturalmente transformadoras que deixem inequívoco, para todos os atores envolvidos nos processos de apuração e julgamento de infrações dessa natureza, que a dignidade da vítima não é negociável e que sua vida privada não está em julgamento.

Pelos quatro cantos das Américas há condenações responsabilizando os Estados, incluindo o Brasil, por violação do direito à não discriminação, não devidamente reparada pelos sistemas de justiça, o quais, por sua vez, violaram o direito ao acesso à justiça previsto no art. 8.1, da Convenção Americana de Direitos Humanos, ao investigarem, processarem e julgarem as demandas motivados por estereótipos negativos de gênero que enviesaram a cognição jurisdicional, distorcendo os fatos e reproduzindo as assimetrias sociais, conforme verificado no Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil, sentença de 7 de setembro de 2021.

Nessa ordem de ideias, a alteração do ato normativo, ressoa a jurisprudência da CIDH, que estabeleceu a exigência de padrão de devida diligência reforçada para investigar, processar e punir condutas incompatíveis com o direito à igualdade e à não discriminação. Para a Corte, os Estados têm obrigação especial no que se refere à investigação, julgamento e punição de condutas incompatíveis com o direito à não

discriminação de categorias protegidas pelo artigo 1.1 da Convenção Americana. Entre as tantas medidas necessárias para o padrão de diligência reforçada, as autoridades devem se abster de fundamentar suas decisões com argumentos baseados em estereótipos discriminatórios (Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil, sentença de 7 de outubro de 2024).

É precisamente nesse ponto que reside a razão determinante para o acolhimento do pedido ora formulado.

Do ponto de vista estritamente técnico-jurídico, é verdade que a Resolução CNJ nº 135/2011 já prevê, em seu artigo 18, § 4º, a aplicação subsidiária da legislação processual penal na fase instrutória dos procedimentos administrativos disciplinares, o que já tornaria aplicável o artigo 400-A do Código de Processo Penal aos processos disciplinares.

Todavia, a experiência concreta demonstra que a mera previsão genérica de aplicação subsidiária não tem sido suficiente para garantir, na prática cotidiana das instituições, o respeito efetivo à dignidade das mulheres vítimas de violência sexual. Os preconceitos inconscientes que habitam o imaginário de profissionais do Direito formados numa tradição processual que historicamente negligenciou a perspectiva de gênero, e a própria dinâmica adversarial dos processos disciplinares, na qual prevalece a lógica da ampla defesa e do contraditório sem a devida compreensão de que esses direitos possuem limites éticos intransponíveis quando confrontados com a dignidade humana da vítima, fazem com que a remissão a normas do Código de Processo Penal seja facilmente ignorada ou simplesmente desconhecida pelos agentes envolvidos na instrução e no julgamento dos feitos.

A edição de ato normativo explícito por parte deste Conselho, assim, é providência indispensável para impedir práticas de revitimização e garantir a conformidade da instrução com os parâmetros constitucionais e convencionais de proteção à dignidade da mulher.

A medida está alinhada, também, aos fundamentos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.107, na qual a Suprema Corte conferiu interpretação conforme à Constituição à expressão “elementos alheios aos fatos objeto de apuração” posta no art. 400-A do Código de Processo Penal, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiência de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher. Confia-se:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA CONDUTA OMISSIVA E COMISSIVA DO PODER PÚBLICO NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. PROCESSOS DE APURAÇÃO E JULGAMENTO DE CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL. QUESTIONAMENTOS QUANTO AO MODO DE VIDA E À VIVÊNCIA SEXUAL PREGRESSA DA VÍTIMA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Ofende os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana a perquirição da vítima, em processos apuratórios e julgamentos

de crimes contra a dignidade sexual, quanto ao seu modo de vida e histórico de experiências sexuais.

2. A despeito da atuação dos Poderes da República, pela análise dos argumentos postos na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se concluir necessário que este Supremo Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, interprete os dispositivos impugnados pelo arguente conforme a Constituição da República, para conferir máxima efetividade aos direitos constitucionalmente postos e coibir a perpetuação de práticas que impliquem na revitimização de mulheres agredidas sexualmente.

3. Arguição julgada procedente para i) conferir interpretação conforme à Constituição à expressão “elementos alheios aos fatos objeto de apuração” posta no art. 400-A do Código de Processo Penal, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiência de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher, sob pena de nulidade do ato ou do julgamento, nos termos dos arts. 563 a 573 do Código de Processo Penal; ii) fica vedado o reconhecimento da nulidade referida no item anterior na hipótese de a defesa invocar o modo de vida da vítima ou a questionar quanto a vivência sexual pregressa com essa finalidade, considerando a impossibilidade do acusado se beneficiar da própria torpeza; iii) conferir interpretação conforme ao art. 59 do Código Penal, para assentar ser vedado ao magistrado, na fixação da pena em crimes sexuais, valorar a vida sexual pregressa da vítima ou seu modo de vida e iv) assentar ser dever do magistrado julgador atuar no sentido de impedir essa prática inconstitucional, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal.

(ADPF 1107, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-08-2024 PUBLIC 26-08-2024)

Registro, ainda, que a aprovação da presente medida está em perfeita sintonia com os compromissos institucionais assumidos por este Conselho Nacional de Justiça nos últimos anos no âmbito das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.

A Resolução CNJ nº 492 de 2023, ao estabelecer as diretrizes para adoção de perspectiva de gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, reconheceu que a igualdade de gênero é um princípio fundamental que deve orientar toda a atividade jurisdicional, e que a incorporação da perspectiva de gênero aos julgamentos exige a desconstrução de estereótipos, a identificação e a neutralização de vieses inconscientes que possam afetar a análise dos fatos e a aplicação do direito, e a adoção de medidas concretas para garantir que as mulheres tenham acesso efetivo à justiça sem qualquer forma de discriminação.

Por todas essas razões, proponho ao Plenário a edição de ato normativo para incluir o art. 18-A na Resolução CNJ nº 135 de 2011, contemplando tanto as vedações

previstas no art. 400-A do Código de Processo Penal quanto as orientações fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 1.107.

Registre-se, por fim, que a presente proposta foi regularmente instruída no âmbito do processo SEI nº 03590/2026, com observância do rito estabelecido na Resolução CNJ nº 655/2025 e colheita das manifestações técnicas cabíveis.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para aprovar ato normativo destinado a acrescentar o art. 18-A à Resolução CNJ nº 135/2011, na forma da minuta anexa.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheiro **Fabio Esteves**

Relator

RESOLUÇÃO Nº XXX, DE XX DE XXXX DE 2026

Acrescenta o art. 18-A à Resolução CNJ nº 135, de 13 de julho de 2011, para estabelecer medidas de proteção à dignidade de vítimas e testemunhas nos procedimentos administrativos disciplinares que apurem infrações contra a dignidade sexual ou violência contra a mulher.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições regimentais, especialmente as previstas nos arts. 6º e 102 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, de 3 de março de 2009, considerando o que consta no processo SEI 03590/2026,

RESOLVE:

Art. 1º A Resolução CNJ nº 135, de 13 de julho de 2011, passa a vigorar acrescida do art. 18-A, com a seguinte redação:

“Art. 18-A. Nos procedimentos administrativos disciplinares que envolvam a apuração de infrações contra a dignidade sexual ou violência contra a mulher, as partes, seus procuradores e os demais participantes dos atos instrutórios deverão zelar pela integridade física e psicológica da vítima, vedada a adoção de condutas que possam implicar sua revitimização.

§ 1º Compete à autoridade responsável pela condução do procedimento assegurar o cumprimento das disposições deste artigo.

§ 2º É vedado, em especial:

I - a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração;

II - a invocação, pelas partes ou por seus procuradores, de elementos relativos à vida sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida; e

III - a utilização de linguagem, informações ou materiais que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas.

§ 3º O descumprimento do disposto neste artigo poderá ensejar responsabilização civil, penal e administrativa.” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Edson Fachin
Presidente

VOTO CONVERGENTE

A CONSELHEIRA JACEGUARA DANTAS DA SILVA:

Inicialmente, louvo ao bem lançado voto do Eminentíssimo Relator, Conselheiro Fábio Esteves, pelo trabalho realizado em prol da proteção das mulheres vítimas de violência sexual.

A despeito da existência de manifestação da Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis, no sentido da desnecessidade de alteração da Res. CNJ 135/2011, é imprescindível reconhecer que a proposta de ajuste apresentada pelo Eminentíssimo Relator busca conferir densidade normativa aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro na erradicação de barreiras institucionais que perpetuam a desigualdade.

Não se desconhece que, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e da proteção à igualdade de gênero (art. 5º, CF), guiam a interpretação das normas infralegais, cuja construção se deu por intermédio de uma histórica luta de emancipação social, marcadas por graduais conquistas de direitos.

Embora o arcabouço normativo atual já preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, a realidade histórico-social e a conjuntura das relações sociais e de gênero no Brasil demonstram que essa previsão genérica é insuficiente para coibir preconceitos inconscientes e a dinâmica adversarial que, não raramente, expõe a vítima a julgamentos morais e interrogatórios invasivos sobre sua vida privada.

O art. 400-A do CPP impõe o dever de zelar pela integridade física e psicológica da vítima, vedando expressamente manifestações sobre elementos alheios aos fatos apurados e o uso de linguagem ou material que ofenda a sua dignidade.

A proposta do Conselheiro vai ao encontro do combate à violência institucional, cujas diretrizes gerais encontram-se bem traçadas na Resolução 254/2018 deste Conselho, que instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário, bem como à necessidade de se conferir – no atual

cenário – ferramentas para coibir que, no âmbito processual, haja distorção de elementos que resultem na revitimização da mulher.

O acolhimento do pedido para vedar expressamente condutas que possam implicar revitimização de vítimas de infrações contra a dignidade sexual ou violência contra a mulher em procedimentos administrativos disciplinares assegura que a dignidade da mulher seja inegociável e impede que sua intimidade sofra escrutínio em processos disciplinares.

A perquirição da vida sexual pregressa da mulher ou o uso de linguagem ofensiva em PADs não é exercício do contraditório, mas violência institucional inaceitável, exigindo do Judiciário coerência com os princípios e diretrizes que regem o Sistema de Justiça.

A proposição também vai ao encontro do espírito da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), que exige a proteção integral da mulher contra qualquer forma de negligência ou discriminação, impedindo que o processo administrativo se converta em um novo cenário de agressão.

A inserção do artigo 18-A materializa as obrigações fixadas na Convenção de Belém do Pará, que impõe o dever de agir com o devido zelo para prevenir e punir a violência, inclusive aquela praticada por agentes estatais sob o pretexto de ritos procedimentais.

Ao vedar o escrutínio sobre a conduta sexual pregressa ou as escolhas de vida da vítima, este Conselho atende às Recomendações Gerais do Comitê CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), especialmente no que tange à necessidade de eliminar estereótipos de gênero que invalidam o relato feminino e transferem a culpa do ilícito para quem o sofreu.

Ademais, a iniciativa consolida o comando da Resolução CNJ n. 492/2023, que tornou obrigatória a observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero em todas as instâncias do Judiciário, inclusive em seus órgãos administrativos. Tal protocolo exige que o magistrado condutor do feito identifique e neutralize preconceitos estruturais que frequentemente surgem na dinâmica adversarial.

Portanto, o acolhimento desta proposta é um passo decisivo para assegurar que a instrução disciplinar respeite os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 1.107, garantindo que a vida privada da vítima jamais seja objeto de consideração.

Diante do exposto, acompanho integralmente o voto do Eminentíssimo Relator, Conselheiro Fábio Esteves, reiterando os elogios à iniciativa. Trata-se de um avanço civilizatório indispensável para assegurar que a vida privada das vítimas seja preservada, reduzindo sua vulnerabilização e garantindo um Sistema de Justiça coerente com os compromissos internacionais e constitucionais de erradicação da discriminação.

É como voto.

Brasília/DF, data e assinatura registradas em sistema.

JACEGUARA DANTAS DA SILVA

Conselheira

VOTO CONVERGENTE

O CONSELHEIRO MARCELLO TERTO. Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator porque seu voto tem o mérito de reconhecer algo que a experiência concreta dos últimos anos tornou inegável: a previsão normativa genérica, por si só, nem sempre foi suficiente para impedir, na prática, abordagens que voltam a expor mulheres vítimas de violência à humilhação, ao constrangimento e à própria violência institucional.

E é justamente por isso que este reforço normativo se mostra necessário.

Temos assistido, ao longo dos últimos anos, à repetição de estratégias de defesa que ignoram — ou procuram contornar — a proteção institucional que deve ser assegurada às vítimas de violência de gênero. Não foram episódios isolados. E é importante que este Conselho afirme, de modo claro, firme e inequívoco, que isso não será mais tolerado, em nenhuma instância.

Não se pode admitir que, sob invocação da ampla defesa, se reintroduzam no processo disciplinar expedientes que desviam o foco dos fatos apurados para a vida da vítima, sua intimidade, seu modo de viver, como se ela própria estivesse sendo julgada. Isso não traduz exercício legítimo de defesa. Isso representa, em verdade, a reprodução da violência por meio das próprias instituições.

Na esteira do julgado anteriormente relatado pelo eminente Conselheiro Ulisses Rabaneda, voltado à proteção das vítimas no ambiente das audiências de custódia, de instrução e de julgamento, inclusive no Tribunal do Júri, deve prevalecer aqui, com igual — e talvez até maior — razão, esse mesmo dever de cuidado. E com ainda mais intensidade porque estamos diante de processos disciplinares contra magistrados, procedimentos que carregam dimensão não apenas decisória, mas também exemplar, pedagógica e orientadora para todo o sistema de justiça.

O Conselho Nacional de Justiça não deve apenas julgar casos. Deve também afirmar padrões civilizatórios de conduta institucional.

Por isso, a aprovação da proposta contida no voto do Relator transcende o caso concreto. Ela afirma, de forma inequívoca, que a perspectiva de gênero não é adorno retórico, nem diretriz meramente programática. É parâmetro vinculante de atuação. É dever de proteção. É compromisso concreto com um sistema de justiça que não pode permitir que a vítima seja transformada, mais uma vez, em alvo da violência que deveria combater.

Ao fazê-lo, este Conselho reafirma que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero deve ser levado a sério, observado com rigor e traduzido em consequências reais na condução dos processos, inclusive — e talvez sobretudo — nos processos disciplinares de nossa competência.

Por essas razões, Senhor Presidente, cumprimento a doutora Bianca Araújo pela competência com que tratou do tema da tribuna, enriquecendo este debate, e acompanho o eminente Relator pela sensibilidade e pela firmeza da conclusão que submete a este Plenário.



JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO JOÃO PAULO SCHOUCAIR

AUTOS: ATO NORMATIVO 0000003-02.2025.2.00.0000

REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

RELATOR: CONSELHEIRO ULISSES RABANEDA

DATA DE JULGAMENTO: 9/12/2025

EMENTA: ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÕES CRIMINAIS. INSTITUIÇÃO DA CERTIDÃO NACIONAL CRIMINAL (CNC) E DA FOLHA DE ANTECEDENTES CRIMINAIS (FAC). UNIFORMIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E GRATUIDADE. APROVAÇÃO.

I. Caso em exame.

1. Procedimento de Ato Normativo do CNJ que visa modernizar e padronizar a emissão de certidões e folhas de antecedentes criminais, a partir de constituição de novo ato normativo que disponha sobre o tratamento de registros investigatórios e processuais nas certidões criminais. O Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ nº 18/2025 propôs modelo nacional unificado.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em definir se a emissão de certidões criminais deve ser nacionalmente padronizada, quais informações devem constar e se a gratuidade deve ser garantida.

III. Razões de decidir

3.1 A ausência de padronização nacional na expedição de certidões negativas e de folhas de antecedentes criminais compromete a uniformidade do serviço, gera insegurança jurídica e dificulta a interoperabilidade entre órgãos do sistema de justiça.

3.2 A exclusão pontual de registros investigatórios não resolve as disparidades identificadas, impondo a criação de modelo integrado e nacional.

3.3 O Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), sob gestão da Polícia Federal, por intermédio do Instituto Nacional de Identificação, e interoperável com o CNJ, centraliza registros e possibilita a emissão de dois documentos: Folha de Antecedentes Criminais (FAC), de acesso restrito, e Certidão Nacional Criminal (CNC), de acesso público.

3.4 A CNC certifica apenas condenações transitadas em julgado, mas pode listar procedimentos pendentes com ato formal motivado de valoração estatal, assegurando equilíbrio entre publicidade, presunção de inocência e segurança pública.

3.5 A gratuidade da emissão garante acesso universal à informação, em consonância com os princípios constitucionais da transparência e do acesso à justiça.

3.6 A FAC, regulamentada especialmente pelo art. 809 do Código de Processo Penal, constitui repositório de acesso restrito destinado à preservação da memória jurídico-criminal do Estado. O documento consolida o histórico integral do indivíduo para subsidiar a individualização da pena, a análise de reincidência, a concessão de benefícios legais, dentre outros, evitando que a proteção da privacidade na esfera civil comprometa a eficiência da persecução penal.

IV. Dispositivo e tese

Proposta de ato normativo aprovada.

Tese de julgamento: 1. A padronização nacional das certidões criminais garante eficiência e segurança jurídica. 2. A CNC só é positiva em caso de condenação transitada em julgado, admitida listagem mínima de procedimentos em que houve, de forma fundamentada, valoração estatal a respeito da conduta. 3. A gratuidade das certidões é direito fundamental de cidadania.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37 e 93, IX; CPP, art. 809; Lei nº 9.051/1995; Lei nº 12.681/2012; Lei nº 13.709/2018; ECA, arts. 104 e segs.; Código Penal, art. 95.

Jurisprudência relevante citada: CNJ, Pedido de Providências nº 0004201-98.2019.2.00.0000, rel. Min. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, j. 08.10.2024.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, aprovou Resolução, nos termos do voto do Relator. Ausente, circunstancialmente, o Conselheiro Alexandre Teixeira. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 9 de dezembro de 2025. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Caputo Bastos, José Rotondano, Mônica Autran Machado Nobre, Alexandre Teixeira, Renata Gil, Daniela Madeira, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró.

VOTO

O presente procedimento foi instaurado com a finalidade de apresentar proposta de alteração da **Resolução CNJ nº 121/2010**, que dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências.

A proposta em comento é fruto dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Portaria da Presidência nº 18/2025, a partir de **composição heterogênea e representativa** que reúne membros de diversas instituições que compõem o sistema de justiça, tais como o próprio Conselho Nacional de Justiça, Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Cumprе contextualizar, por oportuno, que a constituição do referido GT decorre do atendimento à Questão de Ordem suscitada nos autos do Pedido de Providências nº 0004201-98.2019.2.00.0000, formulado pela Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF). Na referida manifestação, foi sugerido que este Conselho promovesse alterações no art. 6º da Resolução nº 121/2010, que dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, a expedição de certidões judiciais e dá outras providências.

Em síntese, a requerente solicitava que os inquéritos, termos circunstanciados, medidas protetivas ou outros incidentes anteriores à instauração da ação penal deixassem de constar dos registros das certidões de antecedentes penais (certidões

criminais) emitidas pelo Poder Judiciário, por considerar que a divulgação generalizada desatende ao sigilo legal estatuído na Lei nº 12.681/2012.

Nesse sentido, o então Relator, Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, propôs a modificação do art. 6º da Resolução CNJ nº 121/2010, para que as expressões “termos circunstanciados” e “inquéritos” fossem excluídas do mencionado dispositivo, devendo-se incluir, ainda, a expressão “judicial” ao termo “feitos distribuídos” contido no art. 7º da mesma resolução.

Durante a 12ª Sessão Ordinária de 2024 (8/10/2024), o então Conselheiro Pablo Coutinho Barreto apresentou declaração de voto na qual propôs, em acréscimo, a alteração do art. 10 da resolução para admitir a requisição judicial de **certidão circunstanciada**, com dados “referentes a inquéritos policiais, termos circunstanciados, medidas protetivas ou outros incidentes anteriores à instauração da ação penal”.

Diante do contexto dos debates e das proposições apresentadas no referido procedimento, entendeu-se oportuno **converter o feito em diligência**, buscando o aprofundamento da análise temática e da avaliação dos impactos decorrentes para o sistema de justiça. Tal medida justifica-se pela relevância das certidões negativas criminais emitidas pelo Poder Judiciário, as quais desempenham papel fundamental na organização social ao fornecerem informações oficiais sobre a (in)existência de registros criminais em nome de determinado indivíduo. Constituem documentos essenciais para assegurar a transparência e fomentar a confiança nas relações sociais, jurídicas e negociais.

Iniciados os trabalhos, entre abril e junho de 2025, o grupo adotou metodologia de atuação mista, combinando reuniões técnicas presenciais e híbridas realizadas junto a cinco instituições centrais do Sistema de Justiça: Conselho da Justiça Federal (CJF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e Supremo Tribunal Federal (STF).

As informações coletadas evidenciaram **significativas disparidades** entre os tribunais quanto aos procedimentos adotados, especialmente no que se refere à nomenclatura utilizada, aos prazos estabelecidos e ao conteúdo das certidões emitidas. Verificou-se que cada instituição desenvolveu sistemas e metodologias próprias, resultando na ausência de padronização em âmbito nacional.

Constatou-se que essa heterogeneidade compromete a uniformidade do serviço prestado ao cidadão e reflete, simultaneamente, o elevado volume e a diversidade das demandas enfrentadas por cada tribunal. A ausência de padronização nacional na emissão de certidões negativas criminais impacta diretamente a eficiência, a previsibilidade e a confiabilidade do serviço realizado pelo Poder Judiciário. As disparidades verificadas, relativas aos procedimentos administrativos, às nomenclaturas adotadas, aos prazos de emissão e ao conteúdo informacional, acarretam implicações técnicas e operacionais que afetam tanto os usuários quanto as instituições responsáveis envolvidas.

Do ponto de vista do jurisdicionado, a ausência de padronização dificulta o acesso equitativo à informação e pode resultar em insegurança jurídica, além de tratamento diferenciado a depender do órgão judicial emissor. A inexistência de critérios uniformes para a expedição de certidões judiciais enseja interpretações divergentes quanto ao seu conteúdo, possibilita a não aceitação dos documentos por entidades

públicas ou privadas e demanda frequente reemissão, circunstâncias que geram retrabalho aos cartórios judiciais e incrementam a carga de serviço das serventias.

Sob a perspectiva institucional, a multiplicidade de sistemas e metodologias compromete a interoperabilidade entre os órgãos do sistema de justiça, inviabiliza a consolidação de dados estatísticos em âmbito nacional e prejudica as iniciativas de transparência e governança digital. Ademais, a inexistência de padrões técnicos constitui óbice à automação de processos e à integração com plataformas de serviços públicos, a exemplo do GOV.BR, restringindo o avanço da transformação digital no Poder Judiciário.

Por outro lado, não se pode perder de vista que alguns tribunais alcançaram ótimos níveis de automação e eficiência, a partir da implementação de soluções inovadoras de segurança.

Durante as reuniões, emergiram questões técnicas relacionadas à necessidade de integração com sistemas governamentais como o GOV.BR, à proteção de dados pessoais, à padronização de nomenclaturas e à definição de regras claras para acesso a informações de processos sigilosos. Foram relatados, também, desafios comuns, incluindo a manutenção de bases de dados atualizadas e confiáveis, a criação de mecanismos para prevenir ou minimizar ataques automatizados, e a necessidade de análise humana especializada para certidões positivas que requerem detalhamento de informações sobre processos pendentes.

A análise aprofundada dos dados coletados levou o Grupo de Trabalho a concluir que a simples remoção das informações questionadas no pedido original formulado pela Defensoria Pública não representaria a solução mais adequada para os problemas identificados. Tal medida, embora pontual, não enfrentaria de forma estrutural as inconsistências e os impactos observados, exigindo, portanto, uma abordagem mais abrangente e técnica para o aprimoramento do modelo vigente.

Os estudos sinalizaram a necessidade de uma abordagem mais ampla que considerasse a **criação de uma ferramenta nacional unificada de consulta e emissão de certidões**, capaz de atender eficientemente à maioria dos cidadãos que necessitam comprovar a ausência de registros judiciais.

As experiências bem-sucedidas analisadas demonstraram a viabilidade técnico-operacional da implementação de soluções integradas em escala nacional, tanto para aprimorar o atendimento ao jurisdicionado quanto para assegurar a padronização e a confiabilidade das informações disponibilizadas pelo Poder Judiciário.

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, malgrado constatada a existência de diversos tipos de certidões, incluindo as de natureza cível, eleitoral, profissional, falência e recuperação judiciais, o grupo identificou que as **certidões criminais requerem atenção prioritária** devido à sua importância e ao volume de questionamentos recebidos.

Por tais razões, entendeu-se **necessária a regulamentação da matéria em ato normativo próprio**, devendo a Resolução CNJ nº 121 de 2010 seguir vigente quanto às demais certidões judiciais emitidas, revogando-se ou tornando inaplicáveis os dispositivos referentes às certidões criminais, até que se concretize norma geral que contemple regras específicas sobre cada uma delas.

A presente proposta, portanto, cristaliza um processo de reformulação significativa do sistema de antecedentes criminais brasileiro por meio do Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), que representa uma centralização dos dados criminais sob gestão da Polícia Federal, por intermédio do Instituto Nacional de Identificação (INI/DPA/PF), conforme previsto no art. 809 do Código de Processo Penal.

O sistema, que já existe desde 1993, encontra-se atualmente em fase de modernização tecnológica e funcional com o Programa ePol da Polícia Federal, superando limitações estruturais históricas e, com a interoperabilidade obrigatória com o repositório do CNJ, tem capacidade de substituir os sistemas fragmentados regionais.

Para tanto, propõe-se que cada indivíduo possua um Registro Federal (RF), que atuará como identificador único no sistema nacional. A esse número serão vinculados os respectivos Boletins Individuais Criminais (BICs), que representam cada registro criminal relacionado à pessoa e podem conter diversos eventos processuais ou atualizações vinculadas a um mesmo fato criminoso. Essa estrutura visa assegurar maior controle e organização dos dados para a emissão e disponibilização de dois documentos: a **Certidão Nacional Criminal (CNC)** e **Folha de Antecedentes Criminais (FAC)**.

De acordo com as informações constantes do Anexo I, a tabela comparativa supracitada esclarece, de forma sistemática, as diferenças fundamentais entre os três tipos de registros que compõem o SINIC, que podem ser assim resumidas:

- O **Boletim Individual Criminal** surge como a unidade básica de registro, correspondendo a cada persecução penal (ou procedimento análogo) com ato formal de valoração estatal contra uma pessoa, servindo como repositório primário de informações. Sua característica distintiva é registrar qualquer ato formal de valoração estatal, a exemplo do indiciamento até decisões judiciais finais, funcionando como banco de dados bruto do sistema;

- A **Folha de Antecedentes Criminais** representa o nível intermediário de agregação, de acesso restrito aos órgãos de persecução penal, que consolida o conjunto de Boletins Individuais Criminais (BICs) vinculados a uma mesma pessoa por meio do seu Registro Federal (RF), e reflete a necessidade de disponibilizar informações completas para subsidiar decisões investigativas e judiciais, incluindo dados que não devem ser públicos, como acordos de não persecução penal, transações penais, reabilitações e atos infracionais praticados por adolescentes em conflito com a lei.

- A **Certidão Nacional Criminal**, por sua vez, é o documento voltado à interface com o público em geral, emitido para atestar a existência ou inexistência de condenações penais transitadas em julgado com efeitos penais vigentes. Será considerada positiva quando houver ao menos uma condenação definitiva não alcançada por extinção da punibilidade, cumprimento da pena ou reabilitação criminal. Quando não houver condenações com trânsito em julgado, a certidão será considerada negativa, ainda que existam Boletins Individuais Criminais (BICs) em tramitação.

Aspecto de particular relevância consiste na **função híbrida** da Certidão Nacional Criminal (CNC), que, além de atestar a existência ou inexistência de condenações penais transitadas em julgado, atuará simultaneamente como certidão de distribuição processual criminal em âmbito nacional. Essa dupla funcionalidade traduz avanço significativo em relação ao modelo atual, que apresenta tratamento heterogêneo entre os tribunais quanto à disponibilização de informações sobre a existência de ações penais em curso.

A implementação da CNC com função híbrida uniformizará nacionalmente esse procedimento, assegurando que o documento informe não apenas as condenações definitivas com efeitos penais vigentes, mas também a existência de procedimentos criminais em tramitação, quando existentes. Essa sistemática permitirá ao destinatário da certidão (seja órgão público, instituição privada ou o próprio interessado) conhecer de forma transparente e padronizada tanto a situação consolidada (condenações transitadas em julgado) quanto a pendente (ações penais e/ou procedimentos criminais em curso).

Apesar de poder ser solicitada e disponibilizada ao público geral, conceder acesso a listagem de informações mínimas processuais e/ou procedimentos de persecução penal em que tenha ocorrido ato formal motivado de **valoração estatal** da conduta do indivíduo (**que não geram efeitos “positivos”**), representa a tentativa de balancear as necessidades operacionais do sistema de justiça, a proteção da privacidade individual, a transparência, a presunção de inocência e a segurança nas relações públicas e privadas.

Disso distingue-se, por exemplo, que queixa-crime e termos circunstanciados, por não serem atos formais motivados de valoração estatal, não devem constar na CNC. Contudo, com o indiciamento, oferecimento da denúncia, recebimento da denúncia, pronúncia e outros, ou seja, atos em que houve motivação na valoração estatal a respeito da conduta, ainda que preliminar. Nessas hipóteses, todavia, a certidão não deve expor o teor fático ou a capitulação penal, restringindo-se a informar os dados processuais de referência (número e localizador), indispensáveis para identificar a existência do feito e inclusive assim garantir o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

A integração entre CNC e certidão de distribuição elimina a duplicação de sistemas administrativos, permitindo que uma única consulta ao SINIC forneça informações mais completas, simplificando procedimentos para cidadãos, empregadores e instituições que necessitam verificar antecedentes, evitando a solicitação de múltiplos documentos para obtenção da informação, enquanto reduz custos operacionais e tempo de processamento.

Conceder acesso para além de condenações definitivas pode ser benéfica para tomada de decisão mais informada em diversos contextos. A listagem de procedimentos pendentes, quando **adequadamente contextualizada**, fornece informação importante sem violar a presunção de inocência.

[A CNC, nos termos ora propostos, pode efetivamente prevenir situações em que certidões negativas mascaram histórico processual significativo, razão pela qual se buscou estabelecer e garantir diferenciação inequívoca entre condenações transitadas em julgado e procedimentos pendentes, incluindo-se](#) orientações interpretativas que expliquem o significado jurídico das informações apresentadas (Anexo II).

Pontue-se, em outra frente, que o CNJ tem promovido ações para fortalecer a atuação dos **Juizados do Torcedor** (art. 180), instituídos para atuação célere em eventos esportivos e que desempenham papel essencial na aplicação da **Lei Geral do Esporte** (Lei nº 14.597/2023). Para fortalecimento desses Juizados, foi instituído Grupo de Trabalho (Portaria CNJ nº 219/2023, sob a Presidência do e. Ministro Caputo Bastos) com o fito de aprimorar a resposta judicial a episódios de violência e discriminação nos estádios.

Destarte, o estudo realizado para operacionalização da CNC também avaliou a pertinência dos registros das decisões cautelares e terminativas que proíbem torcedores de frequentar arenas esportivas, cujas decisões já constam, inclusive, na centralização de dados do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), sendo exemplo de avanço significativo na gestão integrada da informação.

Assim, com o mesmo viés, a disponibilização dessas informações nas certidões negativas criminais contribui para a efetividade das medidas judiciais aplicadas, assegura maior transparência na atuação jurisdicional e fortalece a confiança nas instituições do sistema de justiça. Além disso, permite que órgãos públicos e entidades privadas tenham acesso a dados oficiais e atualizados sobre restrições impostas a indivíduos, especialmente em situações que envolvam segurança pública, prevenção à violência e cumprimento de decisões judiciais.

Some-se a isso o fato de que **diversas leis e projetos de leis** têm proposto a criação de bancos de dados criminais com finalidades específicas, como o **Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro** (Lei nº 14.069/2020), o **Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais** (Lei nº 15.035/2024) e o **Cadastro Nacional de Condenados por Violência Doméstica e Sexual** (proposto no PL nº 3.666/2021).

Tais iniciativas objetivam maior controle e transparência em temas sensíveis emerecem reconhecimento. No entanto, a fragmentação normativa e tecnológica desses sistemas pode comprometer a efetividade da gestão integrada da informação criminal, a qual pode ser absorvida e concentrada no **Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC)**, que atuará como repositório central e confiável das informações criminais no país, conforme previsto no art. 809 do Código de Processo Penal.

Sob o ponto de vista técnico, o novo SINIC já demonstra grau avançado de maturidade e operacionalidade. Atualmente, há **mais de 7 milhões de Boletins Individuais Criminais (BICs)** cadastrados e **4,4 milhões de Registros Federais (RFs) registrados**, que asseguram a identificação única do indivíduo no sistema. Entre os anos de 2024 e 2025, com a migração da plataforma Mainframe para o novo SINIC, já foram emitidas mais de **25 milhões de Certidões de Antecedentes Criminais** (documento que se propõe denominar-se **Certidão Nacional Criminal (CNC)**). O sistema também já conta com infraestrutura de interoperabilidade funcional, permitindo que órgãos públicos realizem a consulta automatizada por meio de serviços web (webservices), em conformidade com as diretrizes de governo digital e racionalização administrativa.

É mister acentuar que a presente proposta traz a expressa previsão de **gratuidade das certidões**, como direito inerente ao exercício da cidadania, em completo alinhamento com princípios de acesso à justiça e igualdade, impedindo que limitações financeiras criem barreiras ao acesso a informações tão decisivas. Nesse sentido, já está em funcionamento há anos, e que passou por atualização com o novo SINIC, um portal público e gratuito mantido pela Polícia Federal, que permite tanto a emissão quanto a validação eletrônica da Certidão de Antecedentes Criminais por meio do SINIC. O serviço opera de forma contínua e eficiente, com uma média de 90 mil solicitações diárias, demonstrando sua robustez.

A presente proposta demonstra o compromisso do CNJ em promover a modernização e harmonização dos serviços judiciais, assegurando que as futuras alterações normativas sejam baseadas em evidências técnicas sólidas e na participação efetiva de todos os segmentos envolvidos na prestação deste relevante serviço público,

seguindo a premissa de que a uniformização é particularmente importante, considerando a mobilidade populacional e a necessidade de documentos válidos nacionalmente.

A **transparência** é um princípio constitucional (art. 37 da CF/88) e um dos pilares do Estado Democrático de Direito. No âmbito do Judiciário, ela se concretiza por meio da publicidade dos atos processuais, da disponibilização de dados abertos e da prestação de contas à sociedade, de forma segura e calcada nas balizadas orientativas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), respeitadas em todas as fases de estudo e de desenvolvimento da proposta ora em análise.

A **inclusão de informações processuais** nas certidões negativas criminais encontra respaldo no princípio da publicidade dos atos processuais (art. 93, IX, da CF/88), bem como no dever institucional de garantir transparência, segurança jurídica e efetividade das decisões judiciais. A LGPD não impede a divulgação de dados pessoais quando houver base legal legítima, como o cumprimento de obrigação legal ou regulatória (art. 7º, II), ou o exercício regular de direitos em processo judicial (art. 7º, VI). A emissão de certidões judiciais com informações sobre a existência de processos com valoração estatal motivada sobre a conduta atende ao interesse público e à finalidade legítima de assegurar a autenticidade e a integridade das informações prestadas pelo Estado.

Em resumo, a proposição em questão aprimora a política de emissão de certidões criminais, diferenciando a mera existência de procedimentos investigativos, como inquéritos policiais, termos circunstanciados ou incidentes preliminares, da efetiva **valoração estatal formal e fundamentada** sobre os fatos, como ocorre com o **indiciamento fundamentado** previsto no art. 2º, § 6º da Lei nº 12.830/2013, oferecimento ou recebimento da denúncia.

Assim, o novo modelo normativo proposto delimita que **apenas registros respaldados por atos estatais motivados constem das certidões de acesso público**, e que, uma vez cumpridos ou extintos acordos ou penas, com a reabilitação criminal, os dados deixem de constar das referidas certidões. Promove-se, assim, o respeito à privacidade ao limitar a divulgação pública exclusivamente ao **número único de identificação judicial do caso**, como forma de referenciar o procedimento perante o Poder Judiciário, sem exposição desnecessária de dados sensíveis, como tipificação.

Tem-se, por conseguinte, que essa medida atende aos princípios da proteção de dados e da dignidade da pessoa humana, assim como **fortalece a atuação da defesa**, ao permitir o conhecimento claro e preciso sobre o registro referenciado, possibilitando o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa desde as fases iniciais da persecução penal.

Por sua vez, a Folha de Antecedentes Criminais (FAC), destinada precipuamente aos órgãos de persecução penal, assume a função de repositório integral da memória jurídico-criminal do indivíduo. Ao consolidar a totalidade dos registros vinculados ao Registro Federal (RF), abrangendo inclusive dados como transações penais, acordos de não persecução penal (ANPP), suspensões condicionais do processo, bem como condenações alcançadas pela reabilitação ou pelo período depurador da reincidência, a FAC fornece o substrato informacional indispensável para a atividade estatal.

A manutenção desse acervo restrito é imperativa para viabilizar a correta aplicação da lei penal. É somente através da consulta à FAC que o magistrado e o membro do Ministério Público podem, por exemplo, aferir os requisitos objetivos para a con-

cessão de benefícios despenalizadores (que vedam a reiteração em período inferior a 5 anos), realizar a dosimetria da pena com precisão técnica (avaliando reincidência e antecedentes) e revogar reabilitação criminal.

Estabelece-se, portanto, um modelo de publicidade dual e equilibrado: a CNC opera como instrumento de cidadania, protegendo a reintegração social e a privacidade ao filtrar dados imaturos ou irrelevantes para a vida civil; enquanto a FAC atua como instrumento de Estado, garantindo que a presunção de inocência e o direito ao esquecimento não se convertam em cegueira institucional ou impunidade sistêmica.

Ante o exposto, submeto a matéria à deliberação do Plenário, **propondo sua aprovação nos termos da minuta e dos anexos que a acompanham**, os quais passam a integrar este voto para todos os fins.

É como voto.

Publique-se nos termos do art. 140^[1] do Regimento Interno do CNJ. Dê-se ciência aos Tribunais do teor do presente julgado.

Em seguida, arquivem-se os autos independentemente de nova conclusão. À Secretaria Processual para as providências cabíveis.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheiro **João Paulo Schoucair**

Relator

RESOLUÇÃO N. XXX, DE XX DE XXXXX DE 2025

Institui a Certidão Nacional Criminal (CNC) no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO a competência do Conselho Nacional de Justiça para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes;

CONSIDERANDO a necessidade de cumprimento das deliberações presentes no Acórdão TCU nº 949/2024-Plenário, que recomendou ao CNJ que adote providências de aperfeiçoamento do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) com o objetivo de unificar, em nível nacional, as certidões de antecedentes criminais, ou solução alternativa que permita a consulta centralizada dessa informação;

CONSIDERANDO o Acordo de Cooperação Técnica nº 13/2023 celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça e a Polícia Federal para a implementação da integração a PDPJ-Br – plataforma digital do poder judiciário brasileiro - com o ePol - programa de

gestão de polícia judiciária (PF), contemplando a possibilidade de envio e recebimento de peças processuais, de dados de bens apreendidos e de informações criminais;

CONSIDERANDO o princípio constitucional da publicidade como regra dos procedimentos administrativos e processos judiciais (arts. 5º, LX, 37, *caput*, e 93, IX e X da CF);

CONSIDERANDO o disposto em leis federais sobre a publicidade como regra, o sigilo como exceção e o livre acesso à informação (art. 7º da Lei nº 8.159/91; art. 3º, I, da Lei nº 12.527/2011; art. 792 do Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal e arts. 11 e 194 da Lei nº 13.105/2015 - Código de Processo Civil);

CONSIDERANDO que a todos é assegurada, independentemente do pagamento de taxas, a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIV, da CF);

CONSIDERANDO que a ausência de padronização nacional na expedição de certidões negativas compromete a uniformidade do serviço, gera insegurança jurídica e dificulta a interoperabilidade entre órgãos do sistema de justiça;

CONSIDERANDO o disposto no art. 809 do CPP, que institui o Boletim Individual Criminal (BIC) como documento base da estatística judiciária criminal, devendo acompanhar o processo penal e ser remetido ao Instituto Nacional de Identificação, e o art. 179 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê os antecedentes de adolescentes em conflito com a lei;

CONSIDERANDO a necessidade de melhor integração das informações e disponibilização dos dados e registros constituídos no âmbito do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que as conclusões externadas pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ nº 18/2025,

RESOLVE:

Art. 1º O Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC) destina-se à consoli

Art. 1º O Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC) destina-se à consolidação, gestão e disponibilização padronizada de registros criminais em âmbito nacional, compreendendo exclusivamente aqueles decorrentes de atos formais de valoração estatal sobre condutas individualizadas, com o objetivo de subsidiar a persecução penal, a atividade jurisdicional e a formulação de políticas públicas de segurança e justiça criminal.

§ 1º O SINIC, gerido pela Polícia Federal, será a base de dados central e de utilização obrigatória para a emissão da Folha de Antecedentes Criminais (FAC) e da Certidão Nacional Criminal (CNC) em todo o território nacional.

§ 2º A sincronização se dará por interoperabilidade com o repositório de dados do Poder Judiciário, mantido pelo CNJ, sem prejuízo dos lançamentos diretos na base do SINIC por acesso externo exclusivo aos órgãos de persecução penal ou por integrações com outros órgãos para fins de inclusões estruturadas.

§ 3º Será admitido o consumo de metadados de processos sigilosos para geração exclusiva da FAC e da CNC, conforme estabelecido em regramento próprio do CNJ.

§ 4º O acesso ao conteúdo integral do SINIC será garantido:

I - ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Polícia Civil, aos Institutos Estaduais de Identificação e à Polícia Penal, independentemente da celebração de acordo de cooperação técnica, para o estrito exercício de suas funções;

II – as outras Polícias, mediante a celebração de acordo de cooperação técnica a ser firmado com a Polícia Federal para o estrito exercício de suas funções.

§ 5º Outros interessados nos dados do SINIC poderão ter acesso às informações constantes nas Certidões Nacionais Criminais via webservice, mediante “conecta.gov” ou acordo de cooperação técnica a ser firmado com a Polícia Federal, com anuência do CNJ, respeitados os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

§ 6º Será de responsabilidade de cada órgão de persecução penal garantir a atualização do SINIC em relação aos dados criminais constantes em seus respectivos bancos de dados.

§ 7º Compete aos tribunais, polícias civis e Institutos Estaduais de Identificação, além do previsto no art. 2º da Resolução CNJ nº 574/2024, garantir a tempestiva, precisa e individualizada inserção de dados e informações sobre andamentos processuais relacionados aos BICs para fins de cumprimento do disposto nesta resolução.

Art. 2º Cada indivíduo possuirá um Registro Federal (RF) único, gerado a partir da combinação de dados biográficos e biométricos, ao qual serão vinculados Boletins Individuais Criminais (BIC) correspondentes a cada evento criminal ou ato infracional registrado no SINIC.

§ 1º O conjunto dos registros vinculados servirá de base para a emissão da Certidão Nacional Criminal (CNC) e da Folha de Antecedentes Criminais (FAC).

§ 2º Poderão ser registrados BICs referentes às informações sobre procedimentos criminais instaurados no exterior.

§ 3º É admitido o registro de BIC referente ao ato infracional análogo a crime praticado por adolescente, vedado o registro de fatos atribuídos às crianças, as quais se submetem exclusivamente às medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 3º A Certidão Nacional Criminal será emitida, preferencialmente, de forma eletrônica, automática e pública por meio do portal GOV.BR, sendo dispensada autenticação do requerente.

1º Em caso de indisponibilidade do sistema eletrônico, a certidão poderá ser requerida, com prazo de emissão de 15 (quinze) dias, nos termos da Lei nº 9.051/1995:

I - presencialmente, em qualquer unidade da Polícia Federal; ou

II - por meio de balcão virtual a ser disponibilizado no sítio eletrônico da Polícia Federal.

§ 2º Se a consulta retornar dados de pessoa com o mesmo nome (homonímia), desde que impossível a desambiguação pela consulta a outros dados de identificação pessoal, o sistema orientará o interessado a requerer a certidão:

I – presencialmente perante a Polícia Federal;

II - junto ao fórum da comarca nas localidades onde não houver unidade da Polícia Federal;

III - por meio de balcão virtual a ser disponibilizado no sítio eletrônico da Polícia Federal.

§ 3º A Certidão Nacional Criminal terá validade de 30 (trinta) dias corridos, contados da data de sua emissão.

§ 4º A autenticidade da Certidão Nacional Criminal poderá ser verificada por qualquer interessado no sítio eletrônico da Polícia Federal, por meio do código de validação nela apresentado.

§ 5º Os canais de emissão da Certidão Nacional Criminal disponibilizarão orientações claras sobre:

I - procedimentos para solicitação eletrônica e presencial;

II - dados necessários para emissão;

III - canais de atendimento e suporte em caso de dúvidas ou problemas técnicos;

IV - procedimentos em situações de homonímia.

§ 6º A certidão de que trata o caput deste artigo, sendo negativa ou positiva, servirá como certidão de distribuição criminal, listando os procedimentos de persecução penal em que tenha ocorrido ato formal e fundamentado de valoração estatal sobre a conduta do indivíduo, incluindo:

I - o indiciamento em inquérito policial;

II - o oferecimento de denúncia;

III - o recebimento de denúncia ou queixa pelo Poder Judiciário;

IV – o deferimento de expedição de mandado de prisão não sigiloso.

V – procedimentos criminais com pena extinta ou cumprida, sobre os quais não incidiram efeitos da reabilitação criminal.

§ 7º Serão excluídos da listagem a que se refere o § 6º os registros referentes a:

I - inquérito policial ou outro procedimento investigatório sem ato formal de indiciamento ou denúncia;

II - processo judicial em que tenha sido proferida sentença absolutória transitada em julgado;

III – termos Circunstanciados de Ocorrência;

IV – procedimento de apuração de ato infracional e aplicação de medida de proteção ou socioeducativa;

V - procedimentos em que houve homologação de transação penal, acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo ou outra hipótese de extinção da punibilidade que não configure condenação;

VI – procedimentos com decisão de reabilitação;

VII – procedimentos criminais instaurados no exterior;

VIII - medidas cautelares e de produção antecipada de provas de natureza investigatória sigilosas.

§ 8º Nos casos em que, após ato formal de indiciamento, oferecimento ou recebimento de denúncia ou qualquer outro andamento processual, sobrevenha arquivamento

mento definitivo ou decisão que extinga a punibilidade sem efeitos de condenação, o respectivo registro será excluído da listagem da Certidão Nacional Criminal.

§ 9º A listagem dos procedimentos na certidão conterá apenas o número de identificação ou autuação, o órgão e a unidade federativa correspondente, sendo vedada a divulgação de elementos fáticos, classificações penais ou qualquer referência a conteúdo probatório.

§ 10. A prestação de informações adicionais sobre determinado procedimento listado na CNC deve ser objeto de requerimento junto ao juízo competente.

§ 11. A Certidão Nacional Criminal não se destina neste momento a fins eleitorais, devendo as Justiças Eleitoral, Federal e Estadual manterem cadastros próprios para emissão de certidões que atendam às especificidades da legislação eleitoral.

Art. 4º A Certidão Nacional Criminal será “Negativa” (CNC Negativa) quando, na data da consulta ao SINIC, não constar registro de condenação criminal com trânsito em julgado em desfavor da pessoa consultada.

§ 1º Para os fins do caput, a existência de condenação cuja pena já foi cumprida, extinta ou objeto de reabilitação criminal equivale à ausência de registro de condenação.

§ 2º O procedimento criminal que deu origem à condenação permanecerá na lista de distribuição prevista no § 6º do art. 3º desta Resolução após o cumprimento ou a extinção da pena, deixando de ser listado somente com a decisão de reabilitação, a ser cadastrada no sistema pelo juízo que a conceder.

§ 3º Verificada a existência de decisão de reabilitação, cumprimento ou extinção de pena que não tenha sido inserida no SINIC, o interessado deverá requerer ao juízo competente que proceda à devida atualização do sistema.

Art. 5º A Certidão Nacional Criminal será “Positiva” (CNC Positiva) quando constar registro de condenação criminal com trânsito em julgado, cuja pena não tenha sido cumprida, extinta ou objeto de reabilitação.

Art. 6º A Folha de Antecedentes Criminais (FAC) é o documento de acesso restrito que apresenta o histórico completo de registros criminais e infracionais de um indivíduo, consolidando todos os Boletins Individuais Criminais (BIC) vinculados ao seu Registro Federal (RF).

§ 1º A FAC conterá, além das informações constantes da Certidão Nacional Criminal (CNC), registros sigilosos ou de acesso limitado como:

I - acordos de não persecução penal, transações penais e suspensões condicionais do processo, para fins de verificação do cumprimento dos requisitos legais em futuras proposições de benefícios processuais penais;

II - anotação sobre a concessão da reabilitação criminal, com a identificação do processo em que foi deferida, para permitir o controle de sua eventual revogação, nos termos do art. 95 do Código Penal;

III - atos infracionais análogos às infrações penais, praticados pelo indivíduo enquanto adolescente, para fins de subsídio à análise da personalidade e do risco de reiteração, especialmente para a decretação ou manutenção de medidas cautelares;

IV – mandados de restrição oriundos das decisões proferidas no âmbito dos Juizados do Torcedor e devidamente cadastrados no Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP/CNJ), nos termos da Lei nº 14.597/2023, e da Resolução CNJ nº 417/2021.

§ 2º A Folha de Antecedentes Criminais que contenha dados sigilosos ou de acesso limitado nos termos do parágrafo anterior, quando inserida em processos públicos, deverá tramitar sob sigredo de justiça.

Art. 7º Compete à Polícia Federal realizar o tratamento técnico dos dados do SINIC, incluindo a unificação, o desmembramento e a reclassificação de BICs, bem como a gestão dos vínculos com os respectivos Registros Federais (RF).

§ 1º O Boletim Individual Criminal (BIC) deverá ser instruído com cópia do documento de identificação civil do indivíduo ou, nas hipóteses legais, com o registro da identificação criminal, devendo o arquivo ser inserido no SINIC.

§ 2º A obrigatoriedade prevista no § 1º é excepcionada nos casos em que a qualificação do indivíduo for obtida de forma indireta.

§ 3º O BIC indicará a eventual existência de coleta de impressões digitais, de perfil genético ou de outros elementos de identificação biométrica.

§ 4º Os órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública poderão solicitar à Polícia Federal a retificação, desvinculação ou unificação de registros por meio de canal eletrônico específico, cujo procedimento deverá ser regulamentado em ato conjunto.

Art. 8º Os cadastros nacionais de condenados que vierem a ser regulamentados por lei terão seus dados extraídos do Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), dispensando-se o registro, pelas unidades judiciárias, de quaisquer outros cadastros com a mesma finalidade, inclusive do rol de culpados.

Art. 9º Os dados do SINIC, desde que previamente anonimizados e em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), poderão ser utilizados para a elaboração de estatísticas criminais oficiais, bem como para subsidiar estudos e políticas públicas, preferencialmente em formato de dados abertos, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

Art. 10 A consulta e a geração da FAC e da CNC será realizada por magistrados e servidores do Poder Judiciário por meio do portal de serviços Jus.Br.

Parágrafo único. A consulta por usuários externos ao Poder Judiciário será realizada por meio de endereço eletrônico disponibilizado pela Polícia Federal, com ampla divulgação nos portais dos tribunais e observados os níveis de acesso constantes do art. 1º, § 4º, desta resolução.

Art. 11 O Conselho Nacional de Justiça e a Polícia Federal adotarão, em 180 (cento e oitenta) dias, as providências necessárias para:

I – a consolidação e a migração de dados de outros sistemas para o SINIC, visando à descontinuidade das soluções de consulta e emissão de certidões e de folhas de antecedentes criminais em esfera estadual, com a participação dos tribunais, polícias civis e Institutos Estaduais de Identificação;

II - a plena operacionalização da sincronização entre o repositório de dados (data lake) e a Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br) e o SINIC;

- III – a integração automatizada de dados inseridos no SEEU e no BNMP ao SINIC;
- IV – a adaptação do codex/datalake para inclusão de dados criminais específicos eventualmente necessários.

§ 1º O prazo estabelecido no caput poderá ser prorrogado por ato conjunto do Presidente do CNJ e do Diretor-Geral da Polícia Federal.

§ 2º Enquanto não concluída a migração integral dos dados ao SINIC, de que trata o art. 11, I, os tribunais deverão manter em seus sítios eletrônicos o acesso ao respectivo sistema estadual de emissão de certidões criminais, a fim de garantir a continuidade do serviço ao público e a ampla disponibilização das informações existentes.

§ 3º Consolidada a migração de dados, os tribunais, polícias civis e Institutos Estaduais de Identificação deverão:

I - comunicar formalmente ao CNJ e à Polícia Federal o cumprimento do art. 11, I, e descontinuar as soluções próprias de consulta e emissão de certidão e folha de antecedentes criminais eventualmente existentes;

II - adequar seus sítios eletrônicos para redirecionar o público externo à emissão da Certidão Nacional Criminal, garantindo acesso unificado às informações criminais em âmbito nacional.

Art. 12 A certidão de antecedentes criminais estadual referente aos tribunais, polícias civis e Institutos Estaduais de Identificação que cumpriram o disposto no § 3º do artigo anterior não poderá mais ser exigida, sendo substituída para todos os fins pela CNC e pela FAC previstas nesta Resolução, as quais informarão expressamente os estados já integrados.

Art. 13 São gratuitas as Certidões Nacionais Criminais.

Art. 14 O uso indevido das informações contidas na CNC e na FAC poderá acarretar responsabilização civil, penal ou administrativa.

Art. 15 Aplicam-se, no que couber, as disposições constantes da Resolução CNJ nº 121/2010, revogando-se aquelas que conflitarem com a presente resolução.

Art. 16 Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Luiz Edson Fachin

ANEXO I – QUADRO COMPARATIVO

ASPECTO	BIC (Boletim Individual Criminal)	FAC (Folha de Antecedentes Criminais)	CNC (Certidão Nacional Criminal)
DEFINIÇÃO	Registro individual de cada evento criminal ou ato infracional	Documento que consolida todos os BICs de uma pessoa	Certidão que atesta existência/inexistência de condenações transitadas em julgado
UNIDADE DE REGISTRO	Um BIC por evento criminal ou ato infracional registrado	Um documento por pessoa (RF único)	Um documento por pessoa consultada
VINCULAÇÃO	Vinculado ao Registro Federal (RF) da pessoa	Baseada no RF, agrupa todos os BICs	Baseada no RF para consulta
CONTEÚDO	- Dados do evento específico - Documentos de identificação - Elemento biométrico - Andamentos processuais	- Todos os BICs da pessoa - Acordos (ANPP, transação penal) - Reabilitações - Atos infracionais (adolescência) - Processos em curso - Histórico completo	Negativa: sem condenações transitadas válidas Positiva: apenas condenações
CRITÉRIO CENTRAL	Ato formal de valoração (indiciamento, Recebimento da denúncia)	Registro histórico completo	Condenações com trânsito em julgado
FINALIDADE	Base de dados primária do sistema	Subsidiar persecução penal e decisões judiciais	Atestar situação de condenações definitivas para terceiros
PÚBLICO-ALVO	Uso interno do sistema	Órgãos de persecução penal	Público geral e interessados
NÍVEL DE ACESSO	Restrito (uso técnico/administrativo)	Restrito - apenas órgãos de persecução	Amplo - qualquer interessado
FORMA DE ACESSO	• Sistema interno SINIC	Portal Jus.Br (Judiciário)	GOV.BR (preferencial) ou presencial
AUTENTICAÇÃO	• Credenciais institucionais para lançamento	Credenciais institucionais para consulta	Sem autenticação
INFORMAÇÕES INCLUÍDAS	- Indiciamento - Oferecimento / recebimento de denúncia - Andamentos processuais relevantes - Dados biométricos - Documentação	- Tudo da CNC + - Processos sem condenação - Benefícios processuais - Processos criminais do exterior - Atos infracionais	- Condenações criminais transitadas em julgado - Lista de distribuição contendo: indiciamento em inquérito policial, oferecimento de denúncia, recebimento de denúncia ou queixa pelo Poder Judiciário

EXCLUSÕES	• Boletim de Ocorrência • Inquéritos Policiais sem indiciamento, ainda que na condição de suspeito/ investigado	Nenhuma (registro completo)	I - Inquérito policial ou outro procedimento investigatório sem ato formal de indiciamento ou denúncia; II - Processo judicial em que tenha sido proferida sentença absolutória transitada em julgado; III - apurações e imputações relativas à prática de ato infracional análogo a crime, ainda que em curso ou com decisão definitiva IV – processos oriundos do exterior
SITUAÇÕES ESPECÍFICAS	Inclui qualquer valoração formal, ainda que não fundamentada, a exemplo de Termo Circunstanciado Distribuído	Inclui processos pendentes de julgamento	Processos em recurso = CNC NEGATIVA Cumprimento ou extinção da pena = CNC NEGATIVA
TEMPORALIDADE	Permanente no sistema	Histórico completo (inclusive extintas)	Negativa: após cumprimento/extinção/ reabilitação Positiva: apenas condenações transitadas pendentes de cumprimento Apenas reabilitação exclui da listagem as condenações transitadas em julgado cumpridas
TRÂNSITO EM JULGADO	Não é critério	Não é critério	Critério determinante para efeitos positivos
FUNÇÕES	Alimentar o sistema com dados brutos	Informar autoridades sobre histórico completo	Certificar exclusivamente sobre condenações definitivas
PRAZO DE EMISSÃO	Instantâneo (registro direto)	Instantâneo (consulta interna)	Instantâneo (eletrônico) / 15 dias (presencial)

EXEMPLOS PRÁTICOS	• Indiciamento em Inquérito Policial • Recebimento de denúncia • Sentença de 1º grau • Mandado de prisão expedido	• Processo em andamento • Recurso pendente • Benefícios concedidos • Histórico de adolescente	CNC Negativa: processo em recurso CNC Positiva: condenação definitiva pendente de cumprimento

DIFERENÇA FUNDAMENTAL

DOCUMENTO	MARCO TEMPORAL DE REGISTRO POSITIVO
BIC	A partir do ato formal de valoração
FAC	Desde o início até o fim (histórico completo)
CNC	Apenas após o trânsito em julgado da condenação

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS:

SITUAÇÃO	RESULTADO NA CAC
Processo em andamento (sem condenação)	CNC Negativa
Condenação em recurso (sem trânsito)	CNC Negativa
Condenação transitada + pena cumprida	CNC Negativa
Condenação transitada + pena extinta	CNC Negativa
Condenação transitada + reabilitação	CNC Negativa
Condenação transitada + pena pendente	CNC Positiva

ANEXO II – MODELOS DE CERTIDÃO

Certidão Nacional Criminal (CNC) Negativa

Sem registros de indiciamento, denúncia, recebimento da denúncia, condenações com trânsito em julgado



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA FEDERAL

CERTIDÃO NACIONAL CRIMINAL NEGATIVA



Nº 3289 [REDACTED]

CERTIFICAMOS, após pesquisa no Sistema Nacional de Informações Criminais - SINIC, que, até a presente data, **NÃO CONSTA** condenação com trânsito em julgado em nome de [REDACTED], país de nacionalidade Brasil, filho(a) de [REDACTED] e [REDACTED], nascido(a) aos [REDACTED], natural de [REDACTED], CPF [REDACTED].

Esta certidão foi expedida em **04/09/2025** às **16:40** (horário de Brasília/DF GMT-3) com base nos dados informados e somente será válida com a apresentação de documento de identificação para confirmação dos dados.

A autenticidade desta certidão poderá ser confirmada por meio da leitura do QR Code ou acessando a página da Polícia Federal, no endereço "<https://servicos.pf.gov.br/epol-sinic-publico/validar-cac>", e digitando o número da certidão 3289 [REDACTED].

Certidão Nacional Criminal (CNC) Negativa

Com registro de indiciamento, denúncia, recebimento da denúncia ou condenação (existe *valoração Estatal motivada sobre a conduta*) sem trânsito em julgado



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA FEDERAL

CERTIDÃO NACIONAL CRIMINAL NEGATIVA



Nº 3289

CERTIFICAMOS, após pesquisa no Sistema Nacional de Informações Criminais - SINIC, que, até a presente data, **NÃO CONSTA** condenação com trânsito em julgado em nome de [REDACTED] país de nacionalidade Brasil, filho(a) de [REDACTED] e [REDACTED], nascido(a) aos [REDACTED], natural de [REDACTED], CPF [REDACTED].

Esta certidão é negativa quanto a antecedentes criminais. A listagem de registros a seguir refere-se apenas a procedimentos ainda em andamento. Tais informações são públicas, objetivas e provisórias, não configuram antecedentes criminais e não geram, por si só, qualquer restrição a direitos civis, trabalhistas ou migratórios.

NUMERAÇÃO ÚNICA DE PROCESSO | ÓRGÃO | UF

XXXXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ

XXXXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ

Esta certidão foi expedida em **04/09/2025** às **16:40** (horário de Brasília/DF GMT-3) com base nos dados informados e somente será válida com a apresentação de documento de identificação para confirmação dos dados.

A autenticidade desta certidão poderá ser confirmada por meio da leitura do QR Code ou acessando a página da Polícia Federal, no endereço "<https://servicos.pf.gov.br/epoi-sinic-publico/validar-cac>", e digitando o número da certidão 3289 [REDACTED].

Certidão Nacional Criminal (CNC) Positiva

Condenações com trânsito em julgado, sem outros casos com indiciamento, denúncia ou recebimento da denúncia, ou mesmo condenação (*existe valoração Estatal motivada sobre a conduta*).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA FEDERAL

CERTIDÃO NACIONAL CRIMINAL POSITIVA



Nº 3289

CERTIFICAMOS, após pesquisa no Sistema Nacional de Informações Criminais - SINIC, que, até a presente data, **CONSTA** condenação com trânsito em julgado em nome de [REDACTED], país de nacionalidade Brasil, filho(a) de [REDACTED] e [REDACTED], nascido(a) aos [REDACTED], natural de [REDACTED], CPF [REDACTED].

Esta certidão é **positiva quanto a antecedentes criminais**, em razão da condenação transitada em julgado nos processos a seguir relacionados:

NUMERAÇÃO ÚNICA DE PROCESSO | ÓRGÃO | UF

XXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ

XXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ

Esta certidão foi expedida em **04/09/2025** às **16:40** (horário de Brasília/DF GMT-3) com base nos dados informados e somente será válida com a apresentação de documento de identificação para confirmação dos dados.

A autenticidade desta certidão poderá ser confirmada por meio da leitura do QR Code ou acessando a página da Polícia Federal, no endereço "<https://servicos.pf.gov.br/epol-sinic-publico/validar-cac/>", e digitando o número da certidão 3289 [REDACTED].

Certidão Nacional Criminal (CNC) Positiva

Condenações com trânsito em julgado e outros casos com indiciamento, denúncia ou recebimento da denúncia, ou mesmo condenação (*existe valoração Estatal motivada sobre a conduta*), mas nenhum trânsito em julgado.



CERTIDÃO NACIONAL CRIMINAL POSITIVA



CERTIFICAMOS, após pesquisa no Sistema Nacional de Informações Criminais - SINIC, que, até a presente data, **CONSTA** condenação com trânsito em julgado em nome de [REDACTED] país de nacionalidade Brasil, filho(a) de [REDACTED] e [REDACTED] nascido(a) aos [REDACTED] natural de [REDACTED] CPF [REDACTED]

Esta certidão é **positiva quanto a antecedentes criminais**, em razão da condenação transitada em julgado nos processos a seguir relacionados:

NUMERAÇÃO ÚNICA DE PROCESSO | ÓRGÃO | UF
XXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ
XXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ

Além disso, há os seguintes registros de procedimentos ainda em andamento, mas que não configuram antecedentes criminais e, portanto, por si só, não geram restrições a direitos civis, trabalhistas ou migratório:

NUMERAÇÃO ÚNICA DE PROCESSO | ÓRGÃO | UF
XXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ
XXXXXX-XX.XXXX.X.XX.XXXX | XXXX | ZZ

Esta certidão foi expedida em **04/09/2025** às **16:40** (horário de Brasília/DF GMT-3) com base nos dados informados e somente será válida com a apresentação de documento de identificação para confirmação dos dados.

A autenticidade desta certidão poderá ser confirmada por meio da leitura do QR Code ou acessando a página da Polícia Federal, no endereço "<https://servicos.pf.gov.br/epol-sinic-publico/validar-cac>", e digitando o número da certidão 3289 [REDACTED]

Folha de Antecedentes Criminais (FAC)

Disponível apenas para atores da persecução penal^[2]



Folha de Antecedentes Criminais
Nº 202

Esta informação é acessada somente para a autoridade judicial, não devendo ser divulgada em nenhum dos canais de atendimento, conforme arts. 201, parágrafo único, 709 e 740 do CP, arts. 302 e 303 da LCP e art. 70, § 4º, da Lei 9.096/95.
O documento deve ser arquivado nos autos do processo legal.

Dados unificados

Nome: JOSE SILVA, JOSUE SILVA, ZENHAO
CPF: 01.456.789-10
RG: 123456789-10
Genitores: Maria Silva, João Silva
Data de nascimento: 01/01/1980
Local de nascimento: Brasília, DF, Brasil

Endereço: Rua [redacted], nº [redacted], CEP [redacted], [redacted], DF, Brasil, BIC [redacted]
2,25 [redacted] [redacted] em 23/03/2023. Telefone: (61) 9999-9999

Indicadores

05 Total de passagens criminais

01 Passagens criminais com condenações por não cumprimento de pena

01 Passagens criminais com condenações por tráfico de drogas

01 Passagens criminais com condenações por outros crimes

Localização dos processos



Legenda

- Nenhuma incidência
- 1 a 3
- 4 a 10
- 11 a 20
- 21 a 30
- 31 a 40

Linhas de tempo das fatos (as passagens criminais com a data do fato informada)

Linhas de tempo das condenações (as condenações com a data do fato informada)

Gerado em: 23/03/2023 16:45

Passagens criminais (03)

Passagem criminal 03/03

Tipo penal: Art. 16 lei 30.826/2003; art. 33 lei 11.343/2006; art. 35 lei 11.343/2006

Data do fato: 04/07/2021 **Município do fato/UF:** Brasília/DF

Boletim Individual Criminal (BIC): 2.2021.000.000

Resumo do fato: No dia 12/02/2009, equipe de policiais federais efetuou a prisão em flagrante de JOSE SILVA por TRAFICO DE DROGAS E PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO. Jose Silva consciente e voluntariamente, trazia consigo, para fins de difusão ilícita, grande quantidade de substância entorpecente conhecida como crack. Também fora apreendida em posse de JOSE SILVA 01 pistola calibre 9mm, de uso restrito, com 10 munições.

Data	Descrição	Processamento	Órgão - Unidade
Não informado	Condenação Tribunal em julgamento: 01/06/2020 Pena: 0 ano(s), 2 mês(es), 0 dia(s) ART 171 CAPUT PAR 3 CC ART 14 INC II ART 29 CPB	Processo Judicial	VCF MA [redacted]
16/07/2007	Extinção da pena Tida [redacted] 997 ART 89 PARAG 5 DA LEI 9069/95	Processo Judicial	VCF MARINGA PR
14/07/2004	Indoimento: 30/07/2004 Multa: 10 dia(s) multa Valor da multa: R\$ 1.500,00 ART 171 CAPUT PAR 3 CC ART 14 INC II ART 29 CPB	Inquérito Policial Instaurado em 14/07/2004	VCF MARINGA PR
13/07/2004	Autor do Fato (sem circunstanciado): 29/07/2004 Multa: 25 dia(s) multa Valor da multa: R\$ 10.500,00 Pena: 1 ano(s) ART 89 LEI 9069/95	Termo circunstanciado Instaurado em 13/07/2004	VCF MARINGA PR
05/07/2004	Condenação: 05/07/2004 Multa: 5 dia(s) multa Pena: 5 ano(s) 3 mês(es) e 5 dia(s) ART 171 CAPUT PAR 3 CC ART 14 INC II ART 29 CPB	Processo Judicial	VCF MARINGA PR

Gerado em: 23/03/2023 16:45

[1] Art. 140. As decisões, atos regulamentares e recomendações do CNJ serão publicados no Diário da Justiça da União e no sítio eletrônico do CNJ.

[2] Modelo criado com dados fictícios.

Conselheiro Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

O senhor Ministro Edson Fachin (Presidente):

Acompanho integralmente o voto do eminente Relator, Conselheiro João Paulo Schoucair, pela aprovação da minuta de resolução destinada a instituir a Certidão Nacional Criminal (CNC) no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

A proposta é oriunda de solicitação da Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF) para que os inquéritos, termos circunstanciados, medidas protetivas ou outros incidentes anteriores à instauração da ação penal deixassem de constar dos registros das certidões de antecedentes penais (certidões criminais) emitidas pelo Poder Judiciário.

Como pontuado pelo relator, os estudos que subsidiaram a elaboração da proposta indicaram que a mera supressão de registros investigatórios das certidões, tal como requerido pela Defensoria Pública, seria insuficiente e incapaz de corrigir as inconsistências estruturais do sistema atual.

Isso porque foram identificadas significativas disparidades entre os tribunais quanto aos procedimentos adotados, especialmente quanto à nomenclatura utilizada, prazos estabelecidos e ao conteúdo das certidões.

Nesse contexto, a norma traz importante inovação ao reformular o sistema de antecedentes criminais brasileiro por meio do Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), por intermédio do Instituto Nacional de Identificação (INI/DPA/PF).

Ressalto que a arquitetura proposta para o SINIC, organizada a partir do Registro Federal (RF) e dos Boletins Individuais Criminais (BICs), permitirá a consolidação nacional segura e padronizada das informações. A Certidão Nacional Criminal, ao atuar simultaneamente como certidão de antecedentes e como certidão de distribuição criminal, corrige distorções e amplia a transparência, observando os princípios constitucionais da publicidade e da proteção de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709/2018.

A filtragem das informações pela existência de ato formal e motivado de valoração estatal garante proporcionalidade, evitando exposição indevida de dados sensíveis e preservando a presunção de inocência.

De igual modo, a manutenção da Folha de Antecedentes Criminais (FAC) como documento de acesso restrito aos órgãos de persecução penal assegura que o Estado disponha do acervo completo necessário ao fiel cumprimento da lei penal, inclusive para análise de reincidência, concessão de benefícios processuais e eventual revogação de reabilitações, sem ampliar o universo de dados acessíveis ao público em geral.

A proposta de resolução também atende, com rigor, às diretrizes de modernização administrativa e transparência, especialmente ao prever a gratuidade das certidões, o acesso eletrônico via GOV.BR e a integração obrigatória entre os sistemas estaduais, o repositório nacional do CNJ e o SINIC.

Considerando o respaldo técnico apresentado, a adequação da proposta e os ganhos em termos de transparência, eficiência e padronização, reputo que a matéria está devidamente instruída e apta a aprovação pelo Plenário do CNJ.

Por todas essas razões, acompanho o voto do Relator, nos termos apresentados. É como voto.

É como voto.

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO JOÃO PAULO SCHOUCAIR

AUTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE MAGISTRADO - 0005965-80.2023.2.00.0000

REQUERENTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

REQUERIDO: DIVONCIR SCHREINER MARAN

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO PAULO SCHOUCAIR

DATA DE JULGAMENTO: 10/2/2026

Ementa: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DESEMBARGADOR. CONCESSÃO DE LIMINAR EM HABEAS CORPUS DURANTE PLANTÃO JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 35, I E VIII, DA LOMAN, BEM COMO ARTS. 1º, 5º, 8º, 24 E 25 DO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. PROCEDÊNCIA DAS IMPUTAÇÕES. DOSIMETRIA. CONVERSÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE EM APOSENTADORIA-SANÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Processo Administrativo Disciplinar instaurado pelo Conselho Nacional de Justiça contra Desembargador de Tribunal de Justiça Estadual, para apuração de eventuais infrações disciplinares em razão da concessão de liminar em Habeas Corpus durante plantão judiciário, que resultou na soltura de apenado integrante de organização criminosa de notória periculosidade, o qual se evadiu após a decisão.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) verificar se a aposentadoria por idade do requerido prejudica o objeto do PAD; (ii) analisar a necessidade de controle disciplinar de sua atuação e eventual responsabilização; (iii) determinar se a atuação do magistrado configurou infração disciplinar, considerando o contexto fático-probatório e os fundamentos jurídicos delineados.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3.1 O CNJ reconhece que a aposentadoria compulsória por idade não impede o prosseguimento do PAD, permitindo-se ainda a sua conversão em aposentadoria sanção.

3.2 A independência judicial não constitui salvaguarda absoluta contra a responsabilização disciplinar, admitindo-se a punição de magistrados nas hipóteses em que o exercício da atividade jurisdicional revelar a adoção de procedimentos incorretos, o agir imprudente e desacomatado ou a proliferação de decisões teratológicas, contaminadas por dolo ou má-fé.

3.3 As evidências indicaram comprometimento da imparcialidade e indícios de conduta preordenada por parte do magistrado. A decisão que deferiu a prisão domiciliar ao paciente, sem prévia análise da matéria pela instância originária, caracterizou supressão de instância.

3.4 O requerido, com fundamento na idade avançada do paciente e na Recomendação n.º 62 do CNJ, concedeu a prisão domiciliar sem proceder à devida análise do caso concreto, ignorando a ausência de provas das alegadas comorbidades, a elevada periculosidade do custodiado, as penas altas e seu histórico criminal.

3.5 O magistrado procedia à cessão indevida de seu dispositivo de certificação digital e respectiva senha ao seu assessor, caracterizando delegação de ato personalíssimo do julgador e ainda sem a devida cautela.

3.6. Informações constantes da Cautelar Inominada Criminal, em tramitação no STJ, concluíram que “o contexto investigativo delineado nestes autos não deixa dúvida de que existem elementos concretos e provenientes de variadas fontes dando conta de que o Desembargador (...) utiliza o cargo para o cometimento de crimes funcionais, contando com a participação de seu núcleo familiar, notadamente, na tentativa de ocultação de seu patrimônio”.

3.7 A conduta transgrediu os preceitos consagrados no art. 35, I e VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, bem como dos arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25, todos do Código de Ética da Magistratura Nacional.

3.8 A conversão da aposentadoria por idade do requerido pela sanção disciplinar de aposentadoria compulsória mostra-se medida apropriada, considerando que suas condutas se enquadram nas hipóteses contempladas no art. 7º da Resolução n.º 135/2011 do CNJ.

IV. DISPOSITIVO E TESE

4. Processo julgado procedente, com imputação da pena aposentadoria compulsória.

Dispositivos relevantes citados: CF, arts. 7º, 35, I e VIII, 41, e 103-B, §4º; LOMAN, art. 42, V; Código de Ética da Magistratura Nacional, arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25.

Jurisprudências relevantes citadas: CNJ, PAD 0005021-59.2015.2.00.0000, Rel. Cons. Luciano Frota, Plenário, j. 04.02.2020; STF, MS 36062 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 06.05.2019; CNJ, RevDis 0002512-77.2023.2.00.0000, Rel. Giovanni Olsson, 4ª Sessão Ordinária de 2024, j. em 02.04.2024; CNJ, PAD 0000044-82.2019.2.00.0000, Rel. José Rotondano, 1ª Sessão Ordinária de 2024, j. 20.02.2024; STF, MS 33595 AgR, Rel. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 29.06.2018; CNJ, RevDis 0008032-86.2021.2.00.0000, Rel. Daiane Nogueira de Lira, 16ª Sessão Ordinária de 2024, j. 10.12.2024.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, julgou procedentes as imputações para aplicar ao magistrado a pena de aposentadoria compulsória que deverá ser registrada nos assentamentos funcionais, ainda que este já se encontre em situação de aposentadoria por implemento etário, nos termos do voto do Relator. Declarou suspeição a Conselheira Jaceguara Dantas. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os Conselheiros representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Regional Federal e da Justiça Federal. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 10 de fevereiro de 2026. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Jaceguara Dantas, Alexandre Teixeira, Fabio Esteves, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró. Sustentaram oralmente: o Subprocurador-Geral da República Dr. José Adonis Callou de Araújo Sá; e, pela Interessada Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, a Advogada Aline Cristina Benção - OAB/DF 74.199-S e OAB/PR 104.426.

RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado por determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em face de **Divoncir Schreiner Maran**, enquanto Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS), para apuração de violações dos deveres do magistrado, conforme a Portaria n.º 35, de 12 de setembro de 2023 (Id 5291909):

(...) CONSIDERANDO as evidências e circunstâncias objetivas e subjetivas constantes da Reclamação Disciplinar n. 0003165-84.2020.2.00.0000, que conduzem à conclusão da existência de indícios de violação dos deveres do magistrado por parte do Desembargador DIVONCIR SCHREINER MARAN, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul;

CONSIDERANDO que essas evidências apontam para a prática, em tese, de falta funcional ao proferir decisão concessiva de ordem de Habeas Corpus em sede de Plantão Judiciário, sem a ouvida do Ministério Público, em horário incomum, incorrendo em verdadeira inversão da ordem do plantão;

CONSIDERANDO que a soltura beneficiou criminoso vinculado ao crime organizado que, uma vez solto, não mais foi encontrado;

CONSIDERANDO que tudo analisado leva à caracterização geral de concessão de medida liminar em Habeas Corpus com falta total da necessária cautela, em inobservância às disposições legais, regimentais e os atos de ofício, o que caracterizaria afronta, em tese, ao art. 35, I[1] e VIII[2], da Loman e aos arts. 1º[3], 5º[4], 8º[5], 24[6] e 25[7] do Código de Ética da Magistratura Nacional;

CONSIDERANDO a decisão tomada pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça no julgamento da Reclamação Disciplinar n. 0003165-84.2020.2.00.0000, na 13ª Sessão Ordinária, realizada no dia 5 de setembro de 2023;

RESOLVE:

Art. 1º Instaurar Processo Administrativo Disciplinar, sem afastamento das funções, em desfavor do Desembargador DIVONCIR SCHREINER MARAN para apurar violação, em tese, de conduta que violou o art. 35, I e VIII, da Loman e os arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25 do Código de Ética da Magistratura Nacional. (...)

(Grifos nossos)

O HC nº 1404522-80.2020.8.12.0000, impetrado em favor de Gerson Palermo, em 20/04/2020, às 18h34min, durante plantão judiciário iniciado em 17/04/2020, contra ato do Magistrado da 1ª Vara de Execução Penal da Comarca de Campo Grande/MS (Mário José Esbalqueiro Júnior) consubstanciou-se na alegada “inércia” quanto à apreciação, em prazo razoável, de pedido de prisão domiciliar formulado em 01/04/2020. A pretensão fundamentava-se na Recomendação CNJ nº 62/2020, de 17/03/2020,

referente às medidas preventivas à propagação da COVID-19 nos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

Nesse contexto, o magistrado, ora requerido, deferiu a liminar do aludido HC, em 21/04/2020, para conceder prisão domiciliar ao paciente, Gerson Palermo, com fundamento na referida Recomendação, em razão de o paciente pertencer ao grupo de risco.

Findo o plantão judiciário, em 22/04/2020, o HC foi distribuído à 2ª Câmara Criminal do TJMS, sob relatoria do Desembargador Jonas Hass Silva Júnior, que revogou a liminar anteriormente deferida e restabeleceu a prisão do apenado, oportunidade na qual apontou: (i) a notória periculosidade do preso; (ii) a existência de guias de recolhimento que, somadas, superam 100 anos de reclusão; (iii) a inexistência, nos autos, de informações de que o paciente se encontrava segregado em presídio com excedente de lotação ou que houvesse registro de deficiência sanitária ou incidência do vírus. Ademais, alegou a ausência de laudo pericial médico atestando as enfermidades e debilidades suscitadas.

O Juiz de Direito da 1ª Vara de Execução Penal da Comarca de Campo Grande (MS), Mário José Esbalqueiro Júnior, expediu, em 23/04/2020, mandado de prisão em desfavor do apenado. Entretanto, o custodiado logrou evadir-se em exíguo lapso temporal, restando infrutífero o cumprimento da ordem de captura. Gerson Palermo empreendeu fuga logo após a concessão da prisão domiciliar.

Em 30/04/2020, o *writ* constitucional não foi conhecido pelo TJMS, considerando que o pleito de prisão domiciliar não havia sido apreciado, até aquele momento, pelo Juízo da Vara de Execução Penal (VEP), tornando-se incabível o exame diretamente pela Corte Estadual, sob pena de indevida supressão de instância.

No âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça, foi instaurado, pelo Ministro Humberto Martins, o Pedido de Providências nº 0003165-84.2020.2.00.0000 (Id 5292119), posteriormente convertido em Reclamação Disciplinar (RD), que deu ensejo ao presente Processo Administrativo Disciplinar (PAD), a fim de esclarecer os fatos que chegaram ao conhecimento deste Colendo Conselho por meio de matéria jornalística amplamente veiculada na rede mundial de computadores.

Após regular instrução, o Plenário deste Conselho acolheu a proposta apresentada pelo e. Corregedor para determinada a instauração de procedimento administrativo disciplinar em desfavor do requerido, cujo Acórdão foi assim ementado:

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR ORIGINÁRIA. DESEMBARGADOR ESTADUAL. CONCESSÃO DE LIMINAR EM HABEAS CORPUS DURANTE PLANTÃO JUDICIAL SEM OUVIDA PRÉVIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CIRCUNSTÂNCIAS INCOMUNS. FUGA DO APENADO HORAS APÓS A DECISÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVER DE CAUTELA. CONTEXTO EM QUE PROFERIDA DECISÃO QUE DEMONSTRA INDÍCIOS DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SEM NECESSIDADE DE AFASTAMENTO.

1. Atribui-se ao Desembargador reclamado irregularidade em proferir decisão em sede de plantão judicial em contexto de possível violação das regras contidas na Resolução n. 71 do CNJ.

2. **Descumprimento do dever de prudência e de agir de forma cautelosa**, tendo em vista a inobservância das circunstâncias concretas no deferimento da liminar, além de **peculiaridades que indicam possível parcialidade na atuação do magistrado**.

3. Presença de indícios de prática de infração disciplinar e violação, em tese, dos arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25 do Código de Ética da Magistratura Nacional; e do art. 35, I e VIII, da LOMAN.

4. Instauração de processo administrativo disciplinar.

(Grifos nossos)

No curso da instrução processual e regularmente notificado nos termos do art. 16 da Resolução CNJ nº 135/2011 (Id 5295506), o Ministério Público Federal (MPF) solicitou a realização de diligência, bem como a oitiva das testemunhas indicadas (Id 5318963).

Em seguida, foi determinada a citação do requerido para apresentar as suas razões de defesa e as provas que entendesse necessárias (Carta de Ordem n.º 252/2023-SPR- Id 5360789), oportunidade na qual o magistrado contestou os termos da Portaria nº 35/2023; aduziu que não incorreu em infração disciplinar; reiterou as manifestações defensivas constantes nos autos, em especial as apresentadas na fase da sindicância (Id 5381715). Outrossim, requereu a produção de prova testemunhal, apresentando o rol de testemunhas para oitiva.

O MPF apresentou nova manifestação (Id 5480902), informando que o Desembargador havia sido afastado de suas funções judicantes, por decisão judicial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos da Cautelar Inominada Criminal n.º 103/DF (2023/0441107-4), de relatoria da Ministra Maria Isabel Gallotti, na qual foram executadas medidas de busca e apreensão (Id 5507671).

O órgão ministerial solicitou a expedição de ofício à Ministra Maria Isabel Gallotti, pleiteando o compartilhamento do conteúdo integral da Cautelar Inominada em trâmite, com a finalidade de instruir o presente PAD.

Considerando a existência do processo em que se apurou a responsabilidade criminal do magistrado pelos mesmos fatos que constituem objeto da presente apuração disciplinar, bem como a necessidade de acesso ao material antes da audiência de instrução, foi deferido o pedido formulado pelo MPF, em despacho constante do Id 5489172, para compartilhamento dos dados processuais acima referidos.

Realizou-se a audiência de instrução, nos dias 03/04/2024 e 04/04/2024, com o escopo de proceder à oitiva das testemunhas arroladas e ao interrogatório do ora requerido (Id 5518564).

Realizada a audiência e os demais atos que importam para a instrução do feito, foi declarada finda a instrução processual, nos termos do art. 19 da Resolução CNJ n.º 135/2011 (Id 5519636).

Nas razões finais (Id 5555673), o MPF assevera que há elementos robustos que comprovam a atuação irregular do magistrado, de modo a caracterizar a prática de infração funcional, acarretando a imprescindibilidade da análise de sua atuação.

Nessa toada, diz que a conduta atribuída ao requerido constitui ofensa aos deveres impostos no art. 35, I e VIII, da Lei Complementar nº 35/1979, bem como aos princípios éticos insculpidos nos arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25, todos do Código de Ética da Magistratura Nacional.

Em caráter preliminar, o órgão ministerial sustenta que a aposentadoria compulsória do requerido em razão do implemento da idade não enseja a perda do objeto do PAD em trâmite.

Informa que o magistrado, sem minimamente analisar os autos, determinou que a ordem (de prisão domiciliar) fosse concedida ao preso Gerson Palermo, bem como que, quando de seu interrogatório, o demandado confirmou haver sido alertado acerca da questão concernente à supressão da instância, contudo, manteve seu posicionamento no sentido da possibilidade de conhecimento do HC.

Observa o MPF que, ao apreciar outro HC durante o plantão, o magistrado decidiu pelo seu não conhecimento justamente sob o fundamento de caracterização de supressão de instância, de sorte que tão somente o HC impetrado em favor de Gerson Palermo logrou êxito, dentre os demais feitos distribuídos durante o plantão.

Alega que o requerido tinha ciência do HC previamente ao seu ingresso no sistema processual do TJMS, tendo, inclusive, citado a jurisprudência transcrita pelo advogado do paciente na petição inicial, antes mesmo da distribuição para o gabinete.

Explicita, ainda, que os depoimentos reforçam a particularidade do tratamento dispensado pelo requerido ao aludido HC.

Aduz que era comum que a companheira do magistrado dirigisse determinações sobre processos judiciais específicos ao assessor do requerido, Fernando Carlana (“Bob”), supostamente a pedido do magistrado, e que o assessor a ela se reportava para dar retorno sobre as minutas e notícias sobre julgamentos.

Alega que a execução da assinatura da decisão foi feita pelo servidor que conhecia a senha do requerido e utilizava seu *token*, caracterizando-se uma indevida delegação de ato personalíssimo do julgador, suficiente a abalar a segurança jurídica necessária à prestação jurisdicional.

Por fim, em sede de dosimetria da sanção disciplinar, o MPF delibera que, considerando a aposentadoria compulsória do requerido pelo implemento da idade, impõe-se a conversão de tal benefício em aposentadoria de natureza sancionatória, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Por outro prisma, nas razões finais apresentadas pelo requerido (Id 5571822), este aduz, em síntese, o que se segue:

(i) Não houve comprovação de que DIVONCIR tenha agido no intuito de favorecer o sentenciado, isso porque, restou esclarecido no curso da instrução que era possível o gabinete ter acesso aos autos do HC apenas com a numeração do processo constante dos memoriais que foram encaminhados para sua assessoria, e no caso:

a) O pedido do HC estava fundamentado na Recomendação n. 62 do CNJ, no fato do nome de GERSON PALERMO constar da lista encaminhada pela AGEPEN ao Juízo da Execução Penal e, ainda, pelo fato

desse último, ter se omitido na análise da decisão (transcurso de mais de 20 dias);

b) Restou evidenciado, inclusive, que DIVONCIR teve tempo suficiente (aproximadamente 2h) para revisar a decisão (confeccionada por GABRIELA) antes de assiná-la e liberá-la nos autos;

c) Constatou-se, ainda, que a tornozeleira eletrônica foi instalada horas depois da decisão ter sido liberada (4 horas) e, conforme certidão (malote), a medida foi encaminhada para ser cumprida por Oficial de Justiça plantonista (por volta de 1h após a decisão ser liberada nos autos);

d) A tornozeleira foi rompida pelo sentenciado, apenas e tão somente, o Desembargador Jonas revogar a liminar, liberando sua decisão nos autos, portanto, havendo tempo suficiente para que o advogado de PALERMO tomasse conhecimento e lhe comunicasse do teor da decisão;

e) Comprovou-se, ainda, que DIVONCIR jamais respondeu a qualquer processo disciplinar durante os seus 43 (quarenta e três) anos de magistratura;

f) FERNANDO (seu assessor) apenas assinou as decisões (excepcionalmente) durante o fatídico plantão em razão do notebook funcional de DIVONCIR ter apresentado problema, época em que todos os servidores estavam cumprindo expediente em sistema home office, eis que o TJMS estava fechado por conta da pandemia (vide PORTARIA TJMS N. 1726 de 24/03/2020);

g) Evidenciou-se, ainda, que inexistia plantão especializado no âmbito do TJMS, razão pela qual Desembargadores Cíveis e Criminais se revezam durante a realização dos mesmos, sendo que os Desembargadores Cíveis (como DIVONCIR) não possuem acesso franqueado aos sistemas SEEU (Execução Penal) e SIGO (Polícia Civil) que pudessem complementar a averiguação das informações constantes não só nesse HC, mas de outros processos criminais distribuídos durante o plantão ordinário;

h) Verificou-se, também, que naquela época estava em vigor PORTARIA TJMS 1726/2020 do TJMS (instituído o trabalho não presencial), na qual priorizava o atendimento às partes, advogados, defensores e membros do MP por meio de recursos tecnológicos e, ainda, que os contatos pessoais de servidores e magistrados ficassem disponíveis no site do Tribunal de Justiça (link telefones úteis).

(ii) Ficou provado através dos depoimentos das testemunhas CLAUDIONOR ABSS DUARTE e FÁBIO RICARDO TRAD que DIVONCIR sempre agiu com imparcialidade, legalidade e lisura ao exercer seu papel como magistrado, o qual, inclusive, foi Corregedor e Presidente do TJMS, Presidente do TRE/MS etc., não havendo qualquer fato ou questionamento (ainda que em decisões judiciais) que lhe desabonasse perante os demais Desembargadores e advogados.

(iii) Evidenciou-se, ainda, que DIVONCIR foi severamente sancionado (pelo C. STJ) quando no início do ano a Min. ISABEL GALLOTTI (em sede de Medida Cautelar Antecipada Criminal) determinou o afastamento preventivo do Desembargador de suas funções (vide Cautelar Inominada Criminal n. 0005965-80.2023.2.00.0000), retornando, apenas e tão somente, às vésperas de sua aposentadoria compulsória (idade), graças a decisão proferida pelo STF (Min. Alexandre de Moraes – vide AgReg no Habeas Corpus n. 237.985/MS) o qual reconheceu que não se faziam presentes os requisitos para manutenção do afastamento do REQUERIDO. (...)

(iv) Não resta dúvida de que o presente PAD (além de ilegítimo – eis que a decisão questionada detém cunho jurisdicional) perdeu o objeto, eis que DIVONCIR foi aposentado compulsoriamente em 07/04/2024 (data em que completou 75 anos de idade), não havendo, portanto, como prosseguir qualquer sanção em desfavor do mesmo, eis que a pena máxima requerida pelo MPF já foi atingida.

À luz das razões fáticas e jurídicas expostas na manifestação defensiva em comento, bem como considerando o acervo probatório carreado aos autos, a defesa requer o que se segue:

i) seja acolhida a preliminar arguida (PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO – ANTE A APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DO MAGISTRADO), determinando-se o arquivamento do feito;

ii) ao final, caso não seja acolhida a preliminar arguida, o que não se espera, seja julgado improcedente o presente Processo Administrativo Disciplinar, ante a ausência de prova da autoria e da materialidade de qualquer infringência a LOMAN ou ao Código de Ética da Magistratura Nacional, eis que a decisão proferida possui nítido caráter jurisdicional, inexistindo qualquer indício de favorecimento a quem quer que seja;

iii) na remota hipótese deste C. CNJ entender que houve qualquer desvio/infringência a LOMAN e/ou ao Código de Ética da Magistratura Nacional, roga que sejam observados os princípios da proporcionalidade/razoabilidade eis que, como visto, DIVONCIR é primário, possui bons antecedentes funcionais, razão pela qual deve receber (eventualmente) a pena mínima aplicada para o caso (advertência/censura).

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), em suas razões finais (Id 5585077), alegou, em sede preliminar, que a questão se trata de matéria eminentemente jurisdicional, o que impossibilitaria o ingresso deste Conselho no mérito da decisão impugnada e eventual punição do magistrado pelo seu teor, em razão de supostamente não se enquadrar nas hipóteses cabíveis de punição de magistrado por sua atividade jurisdicional, quais sejam: (i) aquelas em que se verifica a adoção de procedimentos incorretos; (ii) o agir imprudente e descautelado; ou (iii) a prolação de decisões teratológicas, contaminadas por dolo ou má-fé.

Defende que o caso se configura, no máximo, como *error in judicando*, em face da ausência de dolo ou má-fé por parte do desembargador, que se fundamentou nas recomendações do Supremo Tribunal Federal (STF) e do CNJ, e que seguiu outras decisões e sugestões de agências de saúde nesse sentido.

Menciona o entendimento de Conselheiro que defendeu o arquivamento da Reclamação Disciplinar que originou o presente PAD, por entender pela inexistência de justa causa. Assevera que o tempo da pena a que o paciente do *writ* foi condenado (126 anos de prisão) e a natureza dos crimes por ele cometidos não eram critérios que afastavam a aplicação da Recomendação CNJ n.º 62/2020.

Aduz que, à época em que a medida liminar foi deferida, a Recomendação CNJ n.º 62/2020 havia sido editada recentemente e o contexto pandêmico apresentava-se deveras alarmante. Destarte, alega que, naquele momento, o próprio colendo STJ vinha substituindo a prisão preventiva pela modalidade domiciliar e que outros Tribunais pátrios vinham concedendo a medida de cumprimento de pena em regime domiciliar sob critérios ainda mais benévolos.

Informa que a decisão foi exarada em observância às recomendações e diretrizes então vigentes, inexistindo elementos indicativos de que o paciente pudesse vir a transgredir os termos da custódia domiciliar deferida, constituindo a sua evasão fato superveniente e de autoria exclusiva do próprio paciente, circunstância esta que não pode ser imputada ao Desembargador, o qual agiu no estrito cumprimento de seus deveres funcionais normativamente estabelecidos.

Alega que não prospera a afirmação de que o presídio não contava com superlotação, afinal, “Conforme dados de fevereiro de 2020 do ‘Monitor da Violência’, no ano de 2020, o Mato Grosso do Sul possuía uma superlotação carcerária de 16.417 presos para 7.396 vagas, ou seja, de 122% a mais do que a sua capacidade máxima, sendo a quarta maior superlotação do país”.

Informa que foi juntado nos autos rol de exames, pedidos médicos e documentos do SUS em nome do paciente (ID 4033238, pp. 166-170, 184-204), os quais foram considerados presumidamente verdadeiros, enquanto elaborados por profissional habilitado da rede pública de saúde.

Dispõe que “o fato de o *Habeas Corpus* somente ter sido impetrado 3 (três) plantões depois do pedido de prisão domiciliar em primeiro grau não indicaria que os advogados escolheram quando impetrar e nem mesmo se teriam ciência do magistrado que estaria responsável por aquele plantão” e que, ainda que assim não fosse, isso não implicaria em qualquer ilícito.

Por derradeiro, a AMB requer o arquivamento do PAD e que sejam julgadas improcedentes as imputações formuladas.

É o relatório. Passo ao voto.

[1] Art. 35 - São deveres do magistrado: I - Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício;

[2] Art. 35 - São deveres do magistrado: VIII - manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

[3] Art. 1º O exercício da magistratura exige conduta compatível com os preceitos deste Código e do Estatuto da Magistratura, norteados pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

[4] Art. 5º Impõe-se ao magistrado pautar-se no desempenho de suas atividades sem receber indevidas influências externas e estranhas à justa convicção que deve formar para a solução dos casos que lhe sejam submetidos.

[5] Art. 8º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

[6] Art. 24. O magistrado prudente é o que busca adotar comportamentos e decisões que sejam o resultado de juízo justificado racionalmente, após haver meditado e valorado os argumentos e contra-argumentos disponíveis, à luz do Direito aplicável.

[7] Art. 25. Especialmente ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências que pode provocar.

VOTO

O presente **Processo Administrativo Disciplinar (PAD)** foi instaurado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em desfavor de **Divoncir Schreiner Maran**, enquanto Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS), para apuração de possíveis infrações disciplinares relativas à afronta ao art. 35, I e VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e aos arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25, todos do Código de Ética da Magistratura Nacional.

O processo originou-se em decorrência da prolação de decisão em sede de *Habeas Corpus*, proferida durante plantão judiciário, sob **circunstâncias singulares**, mediante a qual o Desembargador deferiu o benefício de prisão domiciliar ao conhecido criminoso Gerson Palermo, indivíduo integrante de organização criminosa e condenado pela prática de vários crimes como tráfico internacional de entorpecentes e lavagem de capitais, o qual se evadiu e permanece em paradeiro incerto.

Esclarecidas as circunstâncias objeto de apuração, passo à análise dos fatos e circunstâncias que importam.

I – PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE CONCLUSÃO DO PAD

O procedimento disciplinar em análise foi objeto de duas prorrogações: a primeira a partir de 30/01/2024 (Acórdão Id 5464716) e a segunda a partir de 18/06/2024 (Acórdão Id 5846009), esta última abrangendo dois períodos sucessivos. Considerando que o termo final da última prorrogação ocorreu em 25/03/2025 – prazo este contado de forma contínua, conforme assentado na Questão de Ordem no Processo Administrativo Disciplinar n.º 0000074- 15.2022.2.00.0000, Rel. Conselheira Salise Sanhotene, julgado na 113ª Sessão Virtual, em 14/10/2022 – mostra-se necessária a concessão de três novas prorrogações.

Dessa forma, proponho a dilação do prazo de conclusão por mais três períodos de 140 dias, com início em 25/03/2025, 12/08/2025 e 30/12/2025, respectivamente, nos termos do art. 14, § 9º, da Resolução CNJ n.º 135/2011 e em conformidade com os precedentes deste Conselho.

Superada essa questão inicial, passo à análise do mérito do caso em exame.

II – DA PRELIMINAR

No que concerne à **alegação de perda do objeto do PAD**, em face da aposentadoria do requerido pelo implemento da idade, conquanto o magistrado se encontre aposentado desde 07/04/2024, consoante disposto na Portaria n.º 303/2024, persiste o interesse precípua deste Conselho em perquirir as condutas e eventuais infrações disciplinares por ele perpetradas à época em que se encontrava no exercício do cargo, na qualidade de Desembargador do TJMS.

Cumprido ressaltar que o Enunciado Administrativo n.º 19, editado pela Presidência do CNJ, estabelece, de forma cristalina, que “a superveniência da aposentadoria de magistrado não acarreta a perda de objeto do procedimento disciplinar em curso”.

Nesse diapasão, há entendimento deste Conselho no sentido de que a aposentadoria de magistrado não enseja, em tese, o reconhecimento da perda do objeto do PAD, em virtude da **diversidade de efeitos jurídicos** que podem decorrer de eventual condenação.

Por conseguinte, admite-se a **possibilidade de conversão da aposentadoria por implemento etário em aposentadoria sanção**, acaso esta venha a constituir a penalidade decorrente da dosimetria. Confira-se:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE MAGISTRADO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. COMPARTILHAMENTO DE PROVAS COLHIDAS EM SEDE DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. POSSIBILIDADE. CONCESSÃO DE ELEVADO NÚMERO DE LIMINARES EM PLANTÃO JUDICIÁRIO COM SUPOSTA MOTIVAÇÃO NÃO JURÍDICA. DISPARIDADE ESTATÍSTICA QUE REVELA DESVIO DE CONDUTA E COLOCA EM XEQUE A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES. EXCESSIVA E PROMÍSCUA PROXIMIDADE COM ADVOGADOS E PARTES. PARCIALIDADE E FAVORITISMO. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM A DIGNIDADE, A HONRA E O DECORO DAS FUNÇÕES DE DESEMBARGADOR. COMPACTUAÇÃO COM A BURLA AO JUÍZO NATURAL. COMPROMETIMENTO DA IMPARCIALIDADE E DA INDEPENDÊNCIA. RECEBIMENTO DE INDEVIDAS INFLUÊNCIAS EXTERNAS E ESTRANHAS À JUSTA CONVICÇÃO. AJUSTE PRÉVIO PARA A CONCESSÃO DE LIMINARES EM PLANTÃO JUDICIÁRIO. AÇÃO FRUSTRADA EM RAZÃO DE PRÉVIA COMUNICAÇÃO. CONCESSÃO DE LIMINARES EM HABEAS CORPUS EM DESCUMPRIMENTO À RESOLUÇÃO DO TJCE. DESLEIXO, IMPRUDÊNCIA E OFENSA AO DEVER DE CAUTELA. TERCEIRIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO MEDIANTE A DELEGAÇÃO DE ATO PERSONALÍSSIMO DO JULGADOR. ASSUNÇÃO DE RISCOS. CONTRAPARTIDA CRIMINOSA EM TROCA DE PROVIDÊNCIA JURISDICCIONAL. DESOBEDIÊNCIA AO DEVER DE CUMPRIR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS E OS ATOS DE OFÍCIO. DÚVIDA RAZOÁVEL SOBRE A LEGITIMIDADE DAS RECEITAS E DA SI-

TUAÇÃO ECONÔMICO-PATRIMONIAL. INFRAÇÃO AOS DEVERES DE INTEGRIDADE PESSOAL E PROFISSIONAL. INFRAÇÃO AO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL E À LOMAN. PROCEDÊNCIA DAS ACUSAÇÕES. APLICAÇÃO DA PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AO DESEMBARGADOR PROCESSADO.

I – Processo Administrativo Disciplinar instaurado para apurar infrações disciplinares praticadas por Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, notadamente por ocasião dos plantões judiciais, consubstanciadas na concessão de liminares, em sede de Habeas Corpus, mediante atos de corrupção.

II – O aproveitamento de provas colhidas em sede de investigação criminal e compartilhadas mediante autorização judicial é possível nos processos administrativos disciplinares em trâmite perante o Conselho Nacional de Justiça.

III – A teor de precedentes desta Casa, a prova em situações como as investigadas neste procedimento é fragmentária, assemelhando-se a verdadeiro mosaico, montado a partir de diversas fontes.

IV – O conjunto probatório possui contornos nítidos acerca do comprometimento da atuação do Desembargador processado e da violação dos deveres funcionais insculpidos nos arts. 1º, 5º, 8º, 9º, 15, 17, 19, 24, 25 e 37, do Código de Ética da Magistratura Nacional e ao art. 35, I, da LOMAN.

V – O cenário apresentado revelou procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro das funções de um Desembargador, cuja conduta obedecia a um padrão criminoso, estimulava o surgimento de dúvidas acerca da legitimidade de suas decisões, refletia parcialidade e favoritismo a uma das partes.

VI – A excessiva e promíscua proximidade com advogados e partes constituía traço característico da conduta do Desembargador processado, o qual era reconhecido no meio jurídico, inclusive pelos integrantes do esquema criminoso, por sua “desenvoltura” na concessão de liminares em Habeas Corpus impetrados em plantões judiciais.

VII – O Desembargador processado compactuou com a burla deliberada ao princípio do juiz natural promovida por advogados, com os quais mantinha estreitos laços de amizade, deixando de repelir a intenção deliberada de aguardarem seu plantão para a impetração de medida supostamente urgente, antecipando resultado e comprometendo, assim, sua imparcialidade.

VIII – Os diálogos interceptados entre presidiários e comparsas demonstraram que os acontecimentos no âmbito prisional encontravam ressonância com os plantões judiciais pelos quais respondeu o Desembargador processado.

IX – A estreita ligação com integrantes do esquema criminoso, a convivência com condutas ilegais de advogados e o ajuste prévio para a concessão de liminares em plantão judicial, frustrado em razão de

prévia comunicação acerca de investigação em curso, demonstraram que o Desembargador processado recebeu indevidas influências externas e estranhas à justa convicção, deixou de manter a devida equidistância das partes, comprometeu sua imparcialidade e independência.

X – A concessão de liminares em Habeas Corpus em afronta à expressa vedação contida em ato resolutivo do Tribunal de Justiça cearense e a terceirização da jurisdição, mediante a delegação de ato personalíssimo do julgador, revelaram desleixo, imprudência, inobservância do dever de cautela e descumprimento do dever de cumprir as disposições legais e os atos de ofício por parte do Desembargador processado.

XI – A autorização da quebra dos sigilos fiscal e bancário do Desembargador processado, por si só, é suficiente para comprovar a existência de dúvida razoável sobre a legitimidade de suas receitas e de sua situação econômico-patrimonial, de modo que a ausência de evolução a descoberto de seu patrimônio, verificada em período restrito, não tem o condão de elidir a possibilidade de que tenha havido o recebimento de vantagens indevidas e a violação dos deveres de integridade pessoal e profissional.

XII – As condutas exaustivamente analisadas convergem para um cenário de extrema gravidade, que envolveu a atuação de uma organização criminosa destinada a corromper Desembargadores, dentre os quais o ora processado, e viabilizar a soltura de traficantes de alta periculosidade no Estado do Ceará, se protraindo no tempo e repercutindo profunda e negativamente na Magistratura cearense.

XIII – Os fatos submetidos a julgamento são atentatórios à dignidade da justiça, foram amplamente noticiados nos meios de comunicação e colocaram em risco a credibilidade das decisões e a própria imagem do Poder Judiciário, sendo passíveis de punição com a aplicação da pena de aposentadoria compulsória ao Desembargador processado, nos termos do art. 42, V, da LOMAN e 7º, I, II e III, da Resolução CNJ n. 135. Precedentes do CNJ.

XIV – Afastada a ocorrência de prescrição em abstrato e pela pena em concreto.

XV – Acolhimento das imputações feitas na Portaria n. 5-PAD, de 15 de outubro de 2015, para julgar procedente o presente Processo Administrativo Disciplinar, aplicando ao Desembargador processado a pena de aposentadoria compulsória.

XVI – **Conversão da aposentadoria voluntária, por tempo de serviço, em aposentadoria-sanção** e determinações correlatas.[1]

(Grifos nossos)

Por sua vez, não se pode perder de vista que, para Suprema Corte, uma vez comprovada a prática de conduta infracional no curso do exercício da magistratura, e sendo a conduta passível da aplicação do disposto no art. 42, V, da Lei Complementar nº

35[2], afigura-se admissível a conversão da aposentadoria compulsória por idade em aposentadoria compulsória de natureza sancionatória, conforme se depreende:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DESEMBARGADOR APOSENTADO COMPULSORIAMENTE POR IDADE. ANTERIORMENTE À INSTAURAÇÃO DO PAD. POSSIBILIDADE. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AO CNJ. ART. 103-B, § 4º, V, DA CRFB/88. DEFERÊNCIA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL. HABILITAÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME APROFUNDADO DE FATOS E PROVAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle do Poder Judiciário, possui competência constitucional para aferir o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados (art. 103-B, § 4º, da CRFB/88).

2. In casu, o Conselho Nacional de Justiça concluiu pela existência de fortes indícios de infrações e determinou a instauração de processo administrativo disciplinar contra o desembargador aposentado.

3. A conjuntura fática delineada e a análise pormenorizada realizada pelo Conselho Nacional de Justiça permitem concluir que a instauração do Processo Administrativo Disciplinar não destoou dos parâmetros de razoabilidade e juridicidade que devem nortear decisões dessa envergadura.

4. Não cabe a esta Corte reexaminar os fatos narrados no procedimento que resultou na instauração do Processo Administrativo Disciplinar na via estreita do mandado de segurança. Cabível, apenas, a verificação da existência de fundamento jurídico-constitucional suficiente para a atuação do órgão, no afã de evitar decisões manifestamente ilegais, teratológicas ou incrustadas de abuso de poder pela autoridade coatora. Precedente: MS 30.805-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 13/03/2018.

5. É absolutamente descabida a pretensão de convolar o STF em instância recursal das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça no regular exercício das atribuições constitucionalmente estabelecidas. Deve-se adotar uma postura deferência para com os órgãos autônomos especializados em geral, especialmente àqueles que a Constituição da República outorgou assento constitucional de competência técnica para determinadas matérias.

6. Há interesse jurídico na instauração de Processo Administrativo Disciplinar contra magistrados aposentados por idade, mercê das diversas consequências jurídicas que podem advir com eventual condenação no PAD. Deveras, a aposentadoria compulsória por idade não obsta a apuração e tampouco a responsabilização do magistrado por faltas funcionais praticadas no exercício da magistratura. Precedente: MS 33.435, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe de 20/05/2015.

7. Agravo interno DESPROVIDO.[3] (Grifos nossos)

Desta feita, superada a questão preliminar, procede-se à apreciação meritória.

III – DO MÉRITO

1 INDEPENDÊNCIA JUDICIAL: LIMITES E POSSIBILIDADE DE CONTROLE DISCIPLINAR COMO MEDIDA EXCEPCIONAL

O Conselho Nacional de Justiça é dotado de competência para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como para zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, à luz do art. 103-B, §4º, da Carta Magna[4].

Não obstante a aludida competência, representa entendimento consolidado que tal prerrogativa não se estende ao controle meritório da atividade jurisdicional, não lhe cabendo intervir no conteúdo dos pronunciamentos judiciais emanados dos magistrados. Nesta senda, o art. 41 da LOMAN estatui que os juízes não podem ser responsabilizados ou afetados pelo teor das decisões que proferirem no desempenho da função jurisdicional[5].

A independência judicial configura-se, assim, como garantia que permite aos magistrados decidirem conforme o ordenamento jurídico e sua livre convicção motivada, sem interferências externas ou receio de represálias. Não se trata de privilégio pessoal, mas de resguardo à sociedade, assegurando que as decisões judiciais sejam pautadas pela aplicação imparcial da lei aos fatos.

Contudo, tal garantia não significa blindagem contra arbitrariedade, sendo contrabalançada por mecanismos como o dever de fundamentação das decisões, o sistema recursal e a própria atuação deste Conselho, equilibrando, assim, a autonomia decisória e a responsabilidade pública.

Nessa esteira, **a independência judicial não constitui salvaguarda absoluta contra a responsabilização disciplinar**, notadamente nas hipóteses em que se constata o desvirtuamento da finalidade que fundamenta a referida garantia institucional.

A impropriedade e o excesso de linguagem constituem circunstâncias que autorizam a responsabilização do magistrado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que prolatar, com fulcro no mencionado art. 41 da LOMAN.

Ademais, há entendimento deste Conselho no sentido de que “a adoção de procedimentos incorretos, o agir imprudente e desacautelado ou a prolação de decisões teratológicas, contaminadas por dolo ou má-fé” configuram situações passíveis de responsabilização dos magistrados no exercício de sua atividade jurisdicional:

REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. DECISÃO COLEGIADA. PROCEDÊNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO EM DESFAVOR DE MAGISTRADO. ACOLHIMENTO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS COM EFEITOS INFRINGENTES. CONTRARIEDADE ÀS EVIDÊNCIAS DOS AUTOS. INFRAÇÃO DISCIPLINAR COMPROVADA. MANUTENÇÃO DA PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. PROCEDÊNCIA DA REVDIS.

(...) IV – O Magistrado requerido julgou improcedentes pedidos de reintegração aos quadros da Polícia Militar do Estado de Alagoas e, muitos anos após o trânsito em julgado das ações ajuizadas, sentenciou em demandas congêneres, propostas pelos mesmos ex-policiais, em sentido diametralmente oposto.

V – As novas sentenças foram reformadas, em sede de apelação, restando assentado que já havia operado o trânsito em julgado, bem como que as ações tinham partes, pedido e causa de pedir idênticas.

VI – O TJAL, à unanimidade, julgou procedente o Processo Administrativo Disciplinar instaurado, aplicando a pena de aposentadoria compulsória ao Magistrado, decisão que foi confirmada, também por unanimidade, em Embargos de Declaração.

VII – Opostos novos Embargos de Declaração, o Tribunal, por maioria, conheceu e acolheu o pedido, atribuindo efeitos infringentes para modificar o julgado embargado e julgar improcedente o Processo Administrativo Disciplinar.

VIII – A independência e a imunidade funcionais não são absolutas, admitindo-se a punição de magistrados nas hipóteses em que o exercício da atividade jurisdicional revelar a adoção de procedimentos incorretos, o agir imprudente e desacomatado ou a prolação de decisões teratológicas, contaminadas por dolo ou má-fé.

IX – Considerando que o Magistrado requerido sentenciou de forma teratológica, refutou a fundamentação de decisões por ele proferidas em ações anteriores, ignorou os efeitos da coisa julgada e favoreceu deliberadamente os ex-policiais militares, impõe-se concluir que há flagrante dissociação entre o conjunto probatório e o julgamento levado a efeito pelo Tribunal de origem. (...) [6]

(Grifos nossos)

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO EM DESFAVOR DE MAGISTRADOS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. VIOLAÇÃO DOS DEVERES IMPOSTOS PELOS ARTS. 35, I E VIII, DA LOMAN, BEM COMO PELOS ARTS. 8º, 24 E 37 DO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL PELA MAGISTRADA. QUEBRA DA IMPARCIALIDADE. DECISÃO TERATOLÓGICA. COMPROVADO FAVORECIMENTO DE EX-ASSESSOR EM CONCURSO PARA DELEGAÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DO ESTADO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DAS IMPUTAÇÕES EM RELAÇÃO À PROCESSADA. APLICAÇÃO DA PENA DE DISPONIBILIDADE PELO PRAZO DE 2 ANOS. NÃO COMPROVADO, ENTRETANTO, QUE O MAGISTRADO SE UTILIZOU DO CARGO PARA BENEFICIAR TERCEIRO. IMPROCEDÊNCIA DAS IMPUTAÇÕES QUANTO AO PROCESSADO.

1. Processo administrativo disciplinar instaurado em desfavor de desembargadora e de juiz de direito do TJMA, por possível violação dos deveres de imparcialidade, transparência e prudência, em razão de

suposto favorecimento de candidato em concurso para delegação de serventias extrajudiciais do Estado.

2. Assentado, no ato de instauração do PAD, que inexistia vício decorrente da origem da reclamação disciplinar (denúncia anônima) e que a **independência funcional do magistrado não serve de manto para salvaguardar decisões teratológicas**, fica evidente que a tese defensiva de nulidade deste feito se encontra preclusa e acobertada pela coisa julgada administrativa, a impossibilitar o reexame pelo CNJ. Precedentes.

3. Não havendo provas de que a relação existente entre a desembargadora processada e o seu ex-assessor era de amizade, nem de que a designação do juiz tinha o intuito de favorecer esse suposto amigo, há de se concluir pela improcedência dessas imputações, já que “a não convergência das provas afasta a certeza do cometimento da falta funcional” e que o juízo censório não pode decorrer de meras inferências.

4. A despeito, porém, da não comprovação dessa amizade, o conjunto probatório é inequívoco a revelar que a magistrada proferiu decisão teratológica durante o plantão judiciário, ao conhecer e deferir medida liminar em mandado de segurança impetrado por seu ex-assessor, sem que estivesse presente a urgência necessária (Resolução CNJ 71/2009) ou detivesse competência sobre a suposta autoridade coatora (Resolução CNJ 71/2009) e, ainda, em afronta à lei que disciplina o mandado de segurança (Lei 12.016/2009) e a princípios que regem a sua atuação.

5. Esse agir contrário a deveres de tamanha envergadura basta por si só para conspurcar o histórico funcional da processada e evidencia que a penalidade cabível, in casu, é a disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, pelo prazo de 2 anos, visto que, embora sejam graves, as condutas faltosas não acarretam a incompatibilidade permanente para o exercício do cargo.

6. Não comprovado, entretanto, que o magistrado se utilizou da função para favorecer o ex-assessor da desembargadora, remanesce o caráter jurisdicional do ato praticado, a exigir a improcedência das imputações.[7]

(Grifos nossos)

Colhe-se ainda precedente da Suprema Corte, na mesma direção:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MAGISTRATURA ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CNJ. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. VIOLAÇÃO IMPARCIALIDADE. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA.

1. Dentre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça previstas no art. 103-B, § 4º, da Carta da República, está o dever de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (LC 35/1979 - LOMAN) e

pela observância do disposto no artigo 37 da mesma Carta Política. Nesse contexto, são, portanto, legítimas as determinações de remoção, afastamento ou mesmo aposentadoria de membros da magistratura, quando verificadas infrações previstas na LOMAN que comportem tais penalidades.

2. Na espécie, após regular trâmite de processo administrativo disciplinar, com a participação do Ministério Público Federal, realização de diligências, apresentação de defesa escrita, oitiva de testemunhas e interrogatório do requerido, o Conselho Nacional de Justiça acolheu dez das doze infrações disciplinares imputadas ao agravante, todas relacionadas com a violação ao princípio da imparcialidade que deve pautar a atuação judicial.

3. Não houve, por parte do CNJ, revisão de atos com conteúdo jurisdicional, mas sim fiscalização da atuação do magistrado em sua função judicante, de modo a garantir que a condução dos processos judiciais ocorra de forma imparcial e compatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

4. Também não se verificou qualquer ofensa às garantias constitucionais, como devido processo legal e ampla defesa; os fatos narrados constituem infrações típicas segundo as disposições da LOMAN e não se verifica desproporcionalidade entre as condutas narradas e a penalidade aplicada.

5. Não cabe a esta Corte rever o mérito das decisões do CNJ, mas apenas verificar a legalidade dos atos e procedimentos realizados pelo Conselho no exercício legítimo de sua função constitucional.

6. Agravo regimental a que se nega provimento.[8]

(Grifos nossos)

A apuração de eventual infração disciplinar decorrente da prolação de decisão judicial é admitida de forma excepcional, quando evidenciados elementos externos ao processo que transcendam o mero conteúdo jurisdicional e indiquem possível **comprometimento da imparcialidade**, notadamente pela utilização da função judicial para fins alheios ou ilegítimos.

No caso em exame, os indícios de infração funcional atribuídos ao magistrado, diante da suposta utilização indevida de sua autoridade jurisdicional, demandam a realização de análise detida de sua conduta, a fim de assegurar a devida responsabilização, quando cabível, e, ao mesmo tempo, resguardar a confiança pública e a integridade do Poder Judiciário.

2 ALTERAÇÃO DO FLUXO PROCEDIMENTAL E CIÊNCIA PRÉVIA DO WRIT.

Na análise pormenorizada das circunstâncias do caso, identificam-se diversos elementos probatórios que sinalizam o desvirtuamento da decisão judicial, em potencial afronta aos deveres de retidão e imparcialidade.

Vislumbra-se, em particular, alteração do procedimento ordinariamente adotado no Gabinete do magistrado requerido, especialmente no que se refere ao *Habeas Corpus*

n.º 1404522-80.2020.8.12.0000, impetrado em favor de **Gerson Palermo**, situação que **suscita questionamentos quanto à observância da imparcialidade judicial**.

Segundo se depreende de depoimentos prestados por servidores que integravam o Gabinete há anos, o trâmite procedimental normalmente observado nos plantões seguia uma determinada sequência. Inicialmente, os servidores eram comunicados, pelo setor competente, sobre a distribuição processual, procedendo, em seguida, ao exame do caso e, a depender da complexidade da matéria, elaboravam a minuta decisória para ulterior apreciação e subscrição pelo magistrado.

Tratando-se de matéria revestida de maior complexidade ou excepcionalidade, mormente aquelas de natureza criminal, como in casu, após a regular distribuição do processo e comunicação pelo setor responsável, bem como efetivada a análise pelos assessores, o feito era submetido à apreciação pelo Desembargador para direcionamento quanto aos fundamentos a serem adotados na minuta a ser confeccionada e posteriormente assinada, consoante se extrai de depoimentos a seguir reproduzidos:

Depoimento de Amanda Araújo:

Representante do MPF: A senhora trabalha no Gabinete do desembargador Divoncir. Há quanto tempo?

Amanda Araújo: Isso. Fui nomeada como assessora em 2017.

Representante do MPF: A senhora participou, portanto, de várias ocasiões como auxiliar dele, assessora dele, durante os plantões judiciais no Tribunal?

Amanda Araújo: Certo. Sim.

(...)

Representante do MPF: Ele (o desembargador) costuma fazer os próprios votos? Ele costuma fazer as próprias decisões em plantão? Ou ele delega isso aos assessores, que preparam a minuta e posteriormente ele corrige, acrescenta, refaz a decisão ...? Como que é?

Amanda Araújo: No plantão, geralmente a gente recebe, os assessores recebem a mensagem de que entrou o processo. A gente comunicava o desembargador, analisava, passava pra ele toda a situação, e ele retornava o parecer pra gente elaborar as minutas e as decisões.

(...)

Representante do MPF: Foi dito que existe uma diferença na sistemática do funcionamento do plantão em 1º grau e 2º grau. No 1º grau, os setores já disseram que o sistema já usa, já apita, já alerta o servidor da entrada de um feito. No tribunal, parece que tem uma situação distinta, em que tem um servidor específico que fica responsável por tomar conhecimento da entrada dos procedimentos, dos feitos em geral, e repassar aos servidores do Gabinete pra fazer o tratamento, que era um sujeito chamado Éder. Funcionava dessa maneira? Como funcionava?

Amanda Araújo: É, geralmente a gente recebia a escala e ficava com o telefone anotado, que era de um servidor. A gente anotava na nossa

agenda e quando entrava o processo, eles nos ligavam avisando. Aí a gente entrava no sistema e o processo estava lá concluso.

(...)

Defesa: Sobre a sistemática do plantão em si, a senhora informou que um servidor do Tribunal entrava em contato, informava que o processo já estava concluso ao Gabinete... Como que eram elaboradas as decisões em si? Já havia alguma diretriz do próprio desembargador ou o assessor tinha que analisar, entrar em contato com ele? O que você pode dizer pra gente sobre como funcionava essa questão da confecção em si da decisão?

Amanda Araújo: Quando chegava concluso, eu analisava o caso, passava pra ele, aí geralmente ele pedia um tempinho pra analisar também, aí ele dava um retorno do que era pra ser feito, a gente trocava as opiniões e aí a gente elaborava a minuta.

Defesa: Após confeccionada a decisão em si, ela era revista, analisada pelo desembargador, às vezes, possivelmente, surgiria alguma alteração ou coisa do tipo, ou não?

Amanda Araújo: Se a gente conversava e já ficava definido o que era pra ser feito, comunicava pra ele que estava pronta, aí ele dizia que ia ler, avaliar se estava tudo ok, e posteriormente ele aprovava.

(...)

Amanda Araújo: Geralmente a gente fazia a decisão, conversava com ele e mandava pra aprovação.

Depoimento de Lorena Oliveira:

Representante do MPF: A senhora trabalha no Gabinete do desembargador Divoncir por quanto tempo?

Lorena Oliveira: 18 anos.

(...)

Representante do MPF: Nessas situações todas (de plantões), a senhora que costumava minutar as decisões do desembargador ou ele próprio ficava responsável por confeccionar as peças, as decisões judiciais no plantão?

Lorena Oliveira: Não. Eu fazia e depois passava pelo crivo dele pra assinatura, mas ele não fazia.

(...)

Defesa: Como que vocês ficam sabendo que o processo entrou no plantão?

Lorena Oliveira: O servidor liga pra gente falando “olha, tem processo no plantão”. (...) **Defesa:** Como que são elaboradas essas decisões durante o plantão? Você tem o contato com o desembargador ou o assessor que intermedia alguma diretriz do desembargador (sobre vai

por essa linha ou essa linha)? E outra, após concluir essa decisão, era encaminhada pro desembargador?

Lorena Oliveira: Chegou o processo no plantão. Se for aqueles casos de 60, 70%, de coisas que a gente já faz corriqueiramente (...), a gente costuma só fazer e avisar que está pronto, a gente não pergunta, não pede orientação (...)

Defesa: Mas, especificamente, matérias criminais ...

Lorena Oliveira: Matéria criminal, como não é da nossa alçada, a gente dá uma olhada. Se for caso de infederir ou de não conhecimento, a gente já faz e só avisa também ("Doutor, dá uma olhada"). Quando é caso mais assim, por exemplo esse que está sendo investigado, a gente pergunta qual é o entendimento.

Depoimento de Silvana Delamo:

Defesa: A senhora é assessora do Desembargador Divoncir desde quando? Silvana Delamo: Desde o ano de 2013.

(...)

Defesa: Queria entender o seguinte ... Nesses plantões, como eram realizados os trabalhos? Os assessores preparavam as minutas e o desembargador corrigia, e eventualmente assinava? Ou ele mesmo se encarregava de produzir as decisões?

Silvana Delamo: Não. As decisões eram produzidas pelos assessores.

Defesa: E os assessores, como eles recebiam os processos? Foi dito que no Tribunal é um pouco diferente do que ocorre em 1ª instância, tanto existe um servidor que fica responsável por comunicar os servidores do Gabinete a respeito de entrada de feitos em Plantão. Quem era esse servidor?

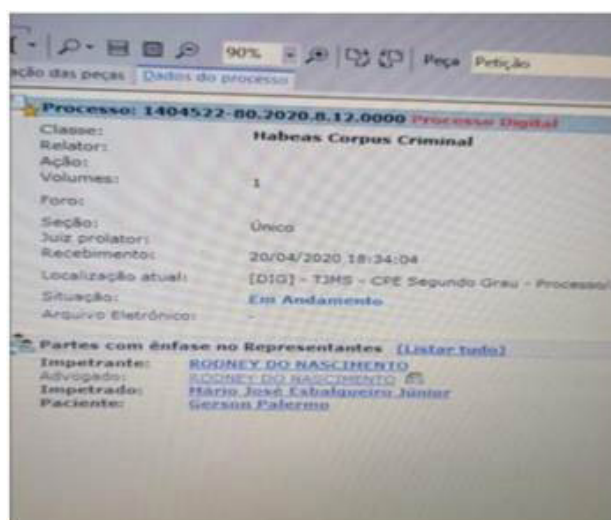
Silvana Delamo: Tem um responsável pelo cartório. No cartório, modifica. A gente nunca sabe quem vai estar no cartório.

(...)

Defesa: Durante a pandemia, no plantão, caso chegasse alguma ocorrência de plantão para a senhora, a senhora se reportava diretamente a ele ou ele passava algum outro servidor do Gabinete, e essa pessoa mantinha contato com ele?

Silvana Delamo: Nessa pandemia, especificamente, eu não cheguei a fazer nenhum trabalho em plantão. Mas, normalmente, depois que o cartório passa para o assessor que está responsável no dia, você faz a decisão e comunicava o desembargador para ele assinar.

Ocorre que, no presente caso, tem-se substancial alteração de tal sequência procedimental. Explica-se. **O writ foi protocolizado em 20/04/2020, às 18h34min, sendo que o magistrado, previamente à própria distribuição do feito no sistema processual do Tribunal, já havia transmitido ao assessor, Fernando Carlana, orientações específicas sobre o provimento jurisdicional a ser concedido, evidenciando conhecimento prévio não somente de sua interposição, mas igualmente do conteúdo da exordial – inclusive mediante compartilhamento de captura de tela do sistema, que apenas poderia ser acessado por usuário dotado de perfil de distribuição:**

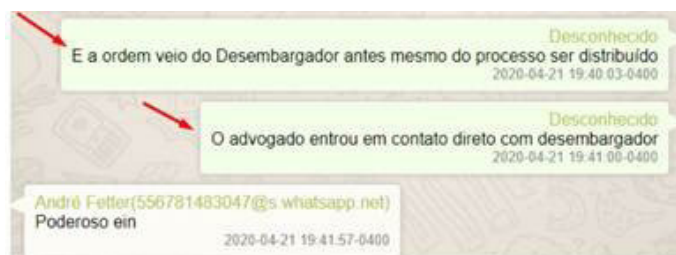


O assessor, por sua vez, repassou as diretrizes do magistrado quanto à elaboração da minuta decisória para a servidora Gabriela Soares Moraes, ainda em momento precedente à devida distribuição do HC, conforme se extrai de conversa registrada em aplicativo de mensagens (WhatsApp):



Na sequência, ao verificar a **ausência de distribuição do processo ao gabinete**, Gabriela comunicou ao Fernando, às 20h41min, acerca da necessidade de o Desembargador ou interessado estabelecer contato com o servidor responsável pela distribuição, para inserção do processo no fluxo do plantão. O assessor, então, indicou que comunicaria o fato ao magistrado, até que **a efetiva distribuição do HC viesse a ocorrer, às 21h42min, em manifesta posterioridade às orientações já exaradas pelo julgador.**

Esse fato é corroborado, inclusive, por meio de conversas entre a servidora que elaborou a decisão (Gabriela) e terceiros. Nesse sentido, em 21/04/2020, ao dialogar com o seu companheiro à época, a servidora relatou o exposto, demonstrando aparente **apreensão com relação à anormalidade da situação**:



Em 23/04/2020, ao compartilhar os pormenores do episódio transcorrido, **Gabriela confirmou o fato tanto perante o seu então companheiro quanto diante de sua colega de trabalho**:

Diálogo entre Gabriela e André Fetter:



Diálogo entre Gabriela e “Mari”:



Mas não é só. O assessor **Fernando Carlana**, em seu depoimento, assim relatou:

(11:43) **DPF Alessandro Pereira de Carvalho**: Consta na tela específica aí e o senhor teria encaminhado para Gabriela?

Fernando Carlana: Isso. Quem repassou essa tela para o senhor?

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Foi o desembargador... Então, pelo que consta na IPJ aí nos autos, no momento que o senhor envia essa tela, o senhor também teria enviado para Gabriela a informação de que o desembargador teria determinado o provimento do HC.

Fernando Carlana: Isso.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Exato. Ele deu essa determinação para o senhor? **Fernando Carlana**: Ele deu a determinação pra mim.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Essa ordem foi por mensagem de texto ou por ligação?

Fernando Carlana: É, não me recordo nessa época, se for por ligação ou for por mensagem de texto.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Ele cita também aí 2 precedentes, né?

Fernando Carlana: Esses precedentes teriam sido aventados pelo impetrante na peça inaugural.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Certo, então a gente parte do pressuposto de que o desembargador já teria tido acesso a peça inaugural. Seria isso?

Fernando Carlana: Creio que sim. Não posso te afirmar que foi isso. Pode ter sido isso. DPF
Alexsandro Pereira de Carvalho: E É exatamente essa incoerência que É relatada na IPJ,
né? Como É que o desembargador teria tido acesso a peça mesmo antes da distribui-
ção? Porque pelo horário que o senhor manda essa mensagem para a assessora,
a distribuição, em tese, ainda não teria sido feita... O senhor tem como explicar essa
incoerência na dinâmica dos fatos?

Fernando Carlana: Olha o sistema E-Saj, né... A justiça, o que eu
posso dizer, né... Existe um protocolo do processo a sua distribuição
e a sua conclusão no gabinete, né... Então, a partir do momento que
você protocola advogado, o protocolo, eu agora como advogado,
sei como proceder, como se procede, assim você, protocolo, um
processo no sistema a partir desse momento que você protocola
ou processo, ele já é em um processo público acessível a todos os
advogados, partes. Se esse processo não for um

processo em segredo de justiça, então, a partir do momento que você protocola, esse processo já é público, aí ele vai para a Secretaria judiciária, que faz a distribuição do posteriormente faz a conclusão para análise.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Então o desembargador pode ter tido acesso aos autos desse HC nesse intervalo, entre o recebimento lá, a impetração e a distribuição, é isso?

Fernando Carlana: Provavelmente.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Tá, o senhor não teve acesso aos autos?

Fernando Carlana: Não.

Acerca desse ponto, ouvido na condição de testemunha, o servidor Eder Gilson, responsável pela distribuição dos autos, declarou:

(15:58) **DPF Alessandro Pereira de Carvalho:** Quem teria acesso a essa tela?

Eder Gilson: Tem também acesso a distribuição todos os servidores que têm acesso à distribuição.

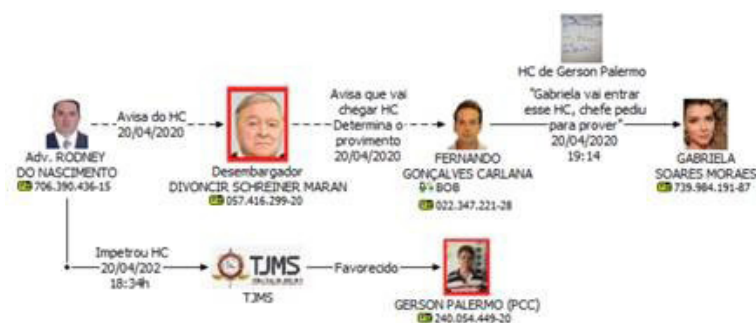
DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Entendi e não é corriqueiro que o desembargador tenha o perfil da distribuição?

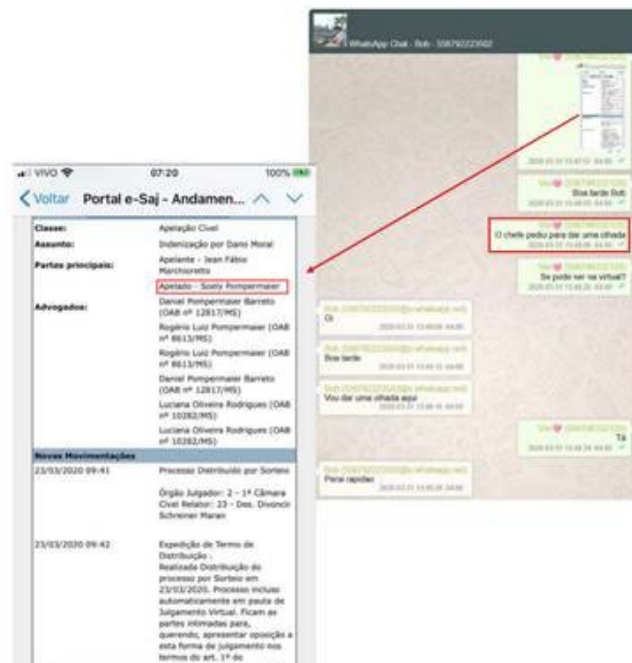
Eder Gilson: Não.

DPF Alessandro Pereira de Carvalho: Em tese, o desembargador, ele teria acesso a partir da distribuição no gabinete dele, né?

Eder Gilson: É, na minha concepção, sim.

Nos autos da Cautelar Inominada Criminal n.º 103/DF, ainda consta a informação procedente do IPJ n.º 882725/2024, elaborado pela Polícia Federal, referente à **cronologia dos fatos**, conforme se verifica no Id 5507856 dos autos do PAD:





A desenvoltura que caracteriza as comunicações entre os interlocutores denota familiaridade com o procedimento adotado, **não se tratando de episódios isolados, mas de prática habitual e aparentemente normalizada**, caracterizada pela intermediação da companheira do magistrado em assuntos de natureza estritamente jurisdicional, a quem o assessor reportava-se para prestar informações acerca da elaboração de minutas decisórias e do andamento de processos.

A situação ora descrita **desperta perplexidade e robustece as evidências concernentes à configuração de ilícito disciplinar imputável ao requerido**, constituindo, assim, procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro das funções judicantes, bem como com os deveres funcionais da magistratura.

4 CONHECIMENTO DE HABEAS CORPUS SEM PRÉVIA APRECIÇÃO PELA INSTÂNCIA ORIGINÁRIA: SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA.

Em decorrência da vigência da Recomendação n.º 62 do CNJ, o Juízo da 1ª Vara de Execução Penal da Comarca de Campo Grande instaurou o Procedimento de Providências n.º 0008688-40.2020, no qual foram requisitadas informações sobre os custodiados enquadrados no grupo de risco para o Coronavírus que cumpriam pena em regime fechado na referida Comarca.

Visando à aplicação uniforme da Recomendação, os magistrados responsáveis pela execução penal do regime fechado no Mato Grosso do Sul estabeleceram, conjuntamente, os parâmetros norteadores de suas futuras decisões nesta seara.

A VEP passou, então, a proceder à liberação dos custodiados que se enquadravam nos critérios estabelecidos pelos magistrados, conforme relação elaborada pela Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN).

Nesse diapasão, embora o paciente **Gerson Palermo** constasse da lista dos presos em situação de risco em virtude da idade avançada, não foi incluído nos anexos da decisão proferida nos autos do incidente instaurado, em que foi concedida prisão domiciliar a determinados reeducandos.

Da aludida decisão foram excluídos os condenados por crimes violentos, como homicídio, estupro e latrocínio, assim como os presos cujas condenações eram consideradas elevadas. Destarte, o paciente, por haver perpetrado crimes reputados graves e ter sido apenado com sanções severas, não foi abrangido pela decisão concessiva de prisão domiciliar, considerando ainda a periculosidade social e o risco evidente de evasão.

A VEP deu início à apreciação dos requerimentos formulados individualmente perante o juízo. Em **01/04/2020, o apenado protocolizou pedido de prisão em regime domiciliar** nos autos da Execução Penal n.º 0035166-22.2019.8.12.0001, fundamentando sua pretensão na **alegada integração ao grupo de risco da COVID-19, por possuir idade avançada e ser portador de comorbidades (diabete, hipertensão e necessidade de tratamento renal)**.

Os pedidos individuais, contudo, se avolumaram. A maioria dos casos individualizados foi indeferida, considerando que aqueles considerados de real possibilidade de concessão de prisão domiciliar já haviam sido deferidos no Procedimento de Providências n.º 0008688-40.2020.

Diante da ausência de apreciação do pedido pela instância originária até 20/04/2020, o acusado impetrou o Habeas Corpus n.º 1404522-80.2020.8.12.0000, com pedido liminar, perante o Desembargador requerido, em plantão judiciário do Tribunal. Apontou como autoridade coatora o Juiz de Direito da 1ª Vara de Execução Penal da Comarca de Campo Grande, Mário José Esbalqueiro Júnior.

No *writ* impetrado, sustentou-se a possibilidade de superação do Enunciado nº 691 da Súmula do STF, citando posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

Nesse sentido, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça já se posicionou que “É possível a **superação** do disposto no enunciado

n. 691 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual não se admite a impetração de *habeas corpus* contra decisão que denega pedido liminar, em sede de *writ* impetrado na origem, sob pena de se configurar indevida **supressão de instância**, nas hipóteses excepcionais em que se verifique teratologia ou deficiência de fundamentação na decisão impugnada, a **caracterizar evidente constrangimento ilegal ao paciente**". (Grifos nossos)

Na análise do supramencionado pedido, o então Desembargador Divoncir Schreiner Maran, durante o plantão judiciário, **em 21/04/2020, deferiu o pedido de prisão domiciliar**, com monitoramento eletrônico de Gerson Palerno, amplamente conhecido no meio jurídico-criminal brasileiro em razão de seu envolvimento com delitos de elevada gravidade e repercussão. Trata-se de condenado por integrar organização criminosa voltada para o tráfico internacional de entorpecentes, com atuação estruturada e de grande alcance. Sua trajetória processual é marcada por múltiplas condenações criminais, que resultaram na fixação de penas expressivas e no reconhecimento de sua periculosidade social, circunstâncias que motivaram a adoção de medidas cautelares e de segurança reforçadas em diferentes fases de sua execução penal.

Cite-se trecho da respectiva decisão (Id 5292099, págs. 210–214):

(...)

Na hipótese, é certo que o paciente é idoso, com problemas de saúde e encontra-se atualmente cumprindo pena no regime fechado, sendo que, em consonância com a sobredita recomendação, se enquadra no grupo de risco devido a sua idade avançada, razão pela qual tem direito à prisão domiciliar com o objetivo de preservação de sua vida e saúde.

Nessa esteira, é inegável que tal medida está de acordo com a Recomendação 62/2020 do CNJ, no sentido da adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

Isso posto, **defiro a liminar postulada para conceder prisão domiciliar ao paciente, com monitoramento eletrônico**, podendo ausentar-se do local apenas para efeitos de tratamento médico que deverá ser devidamente comprovado ao Juízo da execução. (Grifo no original)

Encerrado o plantão judiciário, o *Habeas Corpus* foi distribuído à 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, sob relatoria do Desembargador Jonas Hass Silva Júnior.

Em 22/04/2020, o **relator imediatamente revogou a liminar** anteriormente deferida e restabeleceu a prisão do apenado, que já havia sido beneficiado com o regime mais brando e encontrava-se fora da unidade prisional. Transcreve-se excerto da decisão monocrática que revogou a liminar.

(...) **inexiste nos autos informação de que o paciente se encontra segregado em presídio com excedente de lotação, bem como de que no local haja registro deficiente de condição sanitária e, até mesmo, de incidência do vírus.**

Ademais, a **Administração Pública de Mato Grosso do Sul não está inerte à nova realidade que se revela pela pandemia do COVID-19.** Por meio da Nota Técnica Orientativa 01/2020/GAB/AGEPEN, como forma de prevenção ao contágio, a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário – AGEPEN suspendeu as visitas de familiares até 22 de abril nos presídios de regimes fechado e semiaberto deste Estado. Também estão suspensas as atividades escolares, bem como grupos e projetos educacionais dentro dos estabelecimentos penais, assistência religiosa e ações de instituições cadastradas. E, em casos de entrada de novos custodiados, todos passarão por triagem preliminar e, em casos de suspeita de Covid-19, o preso receberá atendimento médico e será isolado da massa, se necessário, inclusive, por meio do remanejamento dos presídios de pavilhão e outras medidas administrativas.

Soma-se a tudo isso o fato, inexistência no presente writ de laudo pericial médico atestando as enfermidades e debilidade do paciente. (Grifos nossos)

Em 23/04/2020, o Juiz de Direito da 1ª Vara de Execução Penal da Comarca de Campo Grande/MS, Mário José Esbalqueiro Júnior, **expediu mandado de prisão em desfavor do sentenciado**, o qual não mais foi localizado.

Ante o cenário delineado, tem-se que **o pedido de prisão domiciliar não havia sido objeto de apreciação pela autoridade** apontada como coatora quando da concessão da liminar pelo magistrado requerido. Dessa forma, o Desembargador **atuou originariamente no feito em inobservância às regras de competência jurisdicional**, em evidente configuração de **supressão de instância**, conforme precedentes colacionados:

A questão relativa à substituição da prisão preventiva por domiciliar não foi debatida pelo Tribunal de origem, o que impede seu conhecimento por esta Corte Superior, sob pena de incorrer em indevida supressão de instância (...) (RHC 109258/MG, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 10/03/2020, DJe 26/03/2020 – g.n.)

(Grifos nossos)

A “matéria não apreciada pelo Juiz e pelo Tribunal de segundo grau não pode ser analisada diretamente nesta Corte, sob pena de indevida supressão de instância” (...) (AgRg no HC 525332/RJ, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 17/12/2019, DJe 19/12/2019 – g.n.) (Grifos nossos)

EMENTA – AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO – PRETENSÃO DE CONCESSÃO DE LIVRAMENTO CONDICIONAL – RECOMENDAÇÃO N. 62 DO CNJ (PANDEMIA DO COVID-19) – **MATÉRIAS QUE AGUARDAM ANÁLISE DO JUÍZO DA EXECUÇÃO PENAL – SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA** – RECURSO IMPROVIDO.

Inviável o conhecimento de habeas corpus por meio do qual se pretende a concessão de livramento condicional, **pelo alegado preenchimento dos requisitos legais e pelo teor da Recomendação n. 62 do CNJ (pandemia do COVID-19), se tais questões aguardam análise do d. Juízo da Execução Penal.** (TJMS. Agravo Regimental Criminal n. 1403165-65.2020.8.12.0000, Campo Grande, 1ª Câmara Criminal, Relator (a): Desª Elizabete Anache, j: 27/04/2020, p: 29/04/2020) (Grifos nossos)

EMENTA – HABEAS CORPUS – TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS – PEDIDO DE TRANSFERÊNCIA PARA CELA ESPECIAL – **AUSÊNCIA DE DECISÃO EM PRIMEIRO GRAU – SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA** – NÃO CONHECIMENTO – (...)

Se o juiz competente não emitiu juízo de valor acerca do pedido de transferência do paciente para cela especial, a sua análise diretamente por esta Corte acarretaria supressão de instância. Não conhecimento do habeas corpus nessa extensão. (...) (TJMS. Habeas Corpus n. 1407988-53.2018.8.12.0000, Nova Andradina, 2ª Câmara Criminal, Relator (a): Des. Jonas Hass Silva Júnior, j: 06/09/2018, p: 11/09/2018). (Grifos nossos)

EMENTA HABEAS CORPUS DENÚNCIA DENUNCIÇÃO CALUNIOSA ART. 339 DO CÓDIGO PENAL ALEGAÇÃO DE ATIPICIDADE IMPRESCINDIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA OU DE PROCESSO ADMINISTRATIVO TESE DE AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DA AÇÃO ARGUMENTO DE INEXISTÊNCIA DE DOLO INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE CONSCIÊNCIA DA INOCÊNCIA DA VÍTIMA TRANSCAMAMENTO DA AÇÃO PENAL PEDIDO PENDENTE DE ANÁLISE SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA ORDEM NÃO CONHECIDA.

O pedido que não foi analisado na competente Instância original é insuscetível de conhecimento “por salto”, sob pena de indevida supressão de instância. (TJMS. Habeas Corpus n. 1409502-12.2016.8.12.0000, Jardim, 3ª Câmara Criminal, Relator (a): Des. Dorival Moreira dos Santos, j: 29/09/2016, p: 14/10/2016) (Grifos nossos)

“(...) IV - Não analisada nas instâncias ordinárias a questão atinente ao risco de contaminação pelo novo coronavírus, em razão da aglomeração de pessoas no ambiente prisional, não cabe a este Tribunal Superior examinar o tema, sob pena de indevida supressão de instância. (...) (AgRg no HC 563.330/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 13/04/2020, DJe 17/04/2020) (Grifos nossos)

Sobreleve-se, por essencial, que **o próprio magistrado requerido proferiu decisões em outros casos submetidos à sua apreciação durante o mesmo Plantão Judiciário, em consonância com o entendimento supra**, conforme se observa no Id 5292103:

(...)

É inegável que o paciente se encontra preso pela suposta prática de violação de domicílio, perturbação da tranquilidade (violência doméstica) e pelo descumprimento de medidas protetivas de urgência. Todavia, conforme consta dos autos, no dia 15 de abril de 2020, o Juízo de Direito da Vara Criminal da Comarca de Coxim/MS homologou o flagrante, entretanto, **deixou de deliberar sobre a prisão pré-cautelar**.

Nesta vertente, **em se tratando de questão relevante e imprescindível, mas não debatida na instância ordinária, devem os autos ser remetidos ao Juízo *a quo* para que se pronuncie a respeito da demanda, pois não tendo o magistrado de primeiro grau se manifestado sobre a aludida tese defensiva, é proibitivo a este Tribunal examinar essa questão, sob pena de indevida supressão de instância**.

É o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CALÚNIA E DIFAMAÇÃO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. EXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA.

EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE **NÃO ANALISADA NO *WRIT* ORIGINÁRIO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. EXAME EM SEDE DE REMÉDIO HEROICO.**

POSSIBILIDADE. [...] 4. Extinção da punibilidade pela **decadência não apreciada pelo Tribunal de origem, impossibilitando a análise da pretensão por esta Corte Superior, sob pena de incorrer em indevida supressão de instância**. 5. Entendimento deste Tribunal no sentido de que, **em se tratando de questão relevante, manifesta no *writ* originário, mas não debatida na instância ordinária, devem os autos ser remetidos ao Juízo *a quo* para que se pronuncie a respeito da demanda**. 6. Recurso desprovido. Ordem concedida, de ofício, para determinar que o Tribunal *a quo* examine o mérito quanto à decadência da propositura da ação, como entender de direito.” (RHC 57.498/SP, Rei. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, julgado em 15/09/2015, DJe 01 /10/2015; sem grifes no original.) (...)

Ainda, insta esclarecer que **embora o Supremo Tribunal de Justiça tenha admitido, excepcionalmente, a concessão da ordem de ofício, “calha enfatizar que tal providência tem sido tomada tão somente em casos absolutamente aberrantes e teratológicos, em que a) seja premente a necessidade de concessão do provimento cautelar para evitar flagrante constrangimento ilegal, ou b) a negativa de decisão concessiva de medida liminar pelo tribunal superior importe na caracterização ou na manutenção de situação que seja manifestamente contrária à**

jurisprudência do STF” (HC 95.009, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 06.11.2008, grifei), o que não é o caso dos autos.

Assim, pelas razões expendidas, não conheço do presente *Habeas Corpus*

.(Grifos nossos)

Não obstante, no caso concreto, **o magistrado adotou posicionamento dissonante para Gerson Palermo**, ao compreender que se amoldava às ressalvas à Súmula 691 do STF, invocando precedente do Superior Tribunal de Justiça[9] nesse sentido.

Afiançou estar superada a supressão de instância em face de suposta ilegalidade, decorrente da ausência de pronunciamento do juízo de 1ª instância sobre o pedido de prisão domiciliar até aquele momento – benefício ao qual o paciente faria jus com base na Recomendação n.º 62/2020 do CNJ, considerando sua idade avançada e as comorbidades que o inseririam no grupo de risco para a COVID-19.

Entretanto, conforme elucidado pelo Juiz de Direito da 1ª Vara de Execução Penal da Comarca de Campo Grande/MS, **em decorrência do cenário pandêmico e da Recomendação emanada pelo CNJ, o juízo passou a receber expressivo volume de requerimentos** formulados por apenados submetidos a regime de restrição de liberdade, pleiteando benefícios diversos:

Mário José Esbalqueiro Júnior: (...) Todo mundo queria. Virou uma avalanche de pedidos. (...) HC que a gente respondia, às vezes passava semana ou semanas sem prestar informação em HC, passou a ser algo diário. Mais de um por dia, prestar informação de HC. E passaram a ter muitos pedidos, tanto em primeiro grau, quanto pedidos em segundo grau. (...)

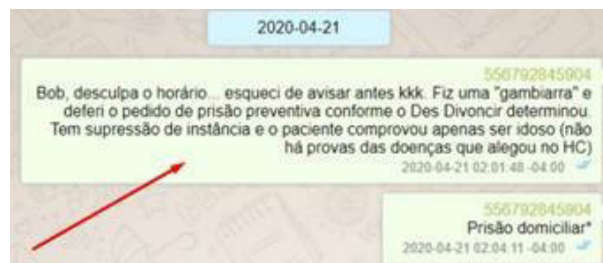
O magistrado esclareceu que os casos mais periclitantes, tanto na perspectiva da AGEPEN, quanto segundo sua ótica, receberam análise no curso dos primeiros 30 (trinta) dias da pandemia. Para além disso, em que pese o expressivo volume de demandas decorrentes da Recomendação em questão, os pleitos raramente ultrapassavam o prazo de 1 (um) mês para apreciação, ainda que durante a vigência do período pandêmico.

Diante da singularidade da situação, é razoável concluir que **eventual dilação no prazo para apreciação** do pleito pelo magistrado competente **não configuraria, por si só, ilegalidade** apta a afastar a vedação à supressão de instância.

Noutro vértice, grife-se que **não constava laudo pericial médico que atestasse as enfermidades e debilidades suscitadas** pelo paciente, ao passo que **a questão etária, por si só, não deveria ser reputada como elemento suficiente** para a apreciação e concessão da medida pleiteada, porquanto **imprescindível a análise global** do caso concreto, com a devida cautela.

Nesse quadrante, na data de 21/04/2020, **a servidora Gabriela encaminhou mensagem ao assessor Fernando, informando que teve que fazer uma “gambiarra”** para

elaborar a decisão no sentido determinado, **em virtude da caracterização de supressão de instância** e da ausência de provas das enfermidades alegadas pelo paciente. Segue a captura de tela:



Sublinhe-se, ainda, que **o requerido foi alertado por sua assessoria acerca da caracterização de supressão de instância**, caso fosse conhecido o HC e deferido o pedido de concessão de prisão domiciliar, cuja apreciação pelo juízo da VEP se encontrava pendente. Não obstante, **não houve alteração no entendimento do magistrado**, conforme se extrai dos seguintes relatos:

Conselheiro: Essa questão de supressão de instância, o Sr. chegou a falar com ele

(com o Desembargador)?

Fernando: Sim. Passei pra ele a informação. Conselheiro: E ele disse o que?

Fernando: Ele disse “não, tudo bem (...) pode assinar”, depois que eu enviei para ele a minuta.

Constata-se, portanto, a caracterização da supressão de instância, posto que o pleito submetido à instância superior ainda não havia sido objeto de apreciação pelo decisor singular, inexistindo hipótese que justificasse o conhecimento direto do *writ* pelo requerido.

Tal irregularidade procedimental constitui elemento de significativa relevância na avaliação da conduta adotada pelo magistrado requerido densificando **tratamento processual diferenciado sem respaldo legal ou jurisprudencial**, em flagrante violação às regras de competência jurisdicional e aos princípios que regem a atividade judicante.

5 RECOMENDAÇÃO CNJ N.º 62: ANÁLISE CASUÍSTICA E HIPÓTESES DE INOB-SERVÂNCIA.

A Recomendação CNJ n.º 62, emanada por este Conselho em 17 de março de 2020, recomendou aos Tribunais e magistrados a adoção de **medidas preventivas à propagação da infecção pelo coronavírus** no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

No caso concreto, o réu Gerson Palermo impetrou HC perante o TJMT sob o argumento de que, em razão da idade e de possuir comorbidades (diabetes, hipertensão e necessidade de tratamento renal), não deveria permanecer em regime fechado. Diante dessas circunstâncias, o magistrado requerido deferiu a medida liminar, nas circunstâncias acima apresentadas, concedendo-lhe prisão domiciliar, com fundamento na Recomendação n.º 62 do CNJ, que assim dispõe:

Art. 1º Recomendar aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos estabelecimentos do sistema prisional e do sistema socioeducativo.

Parágrafo único. As recomendações têm como finalidades específicas:

I – a proteção da vida e da saúde das pessoas privadas de liberdade, dos magistrados, e de todos os servidores e agentes públicos que integram o sistema de justiça penal, prisional e socioeducativo, sobretudo daqueles que integram o grupo de risco, tais como idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras comorbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio, com especial atenção para diabetes, tuberculose, doenças renais, HIV e coinfeções;

II – redução dos fatores de propagação do vírus, pela adoção de medidas sanitárias, redução de aglomerações nas unidades judiciárias, prisionais e socioeducativas, e restrição às interações físicas na realização de atos processuais; e

III – garantia da continuidade da prestação jurisdicional, observando-se os direitos e garantias individuais e o devido processo legal.

Art. 5º Recomendar aos magistrados com competência sobre a execução penal que, com vistas à redução dos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus, considerem as seguintes medidas:

I – concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, nos termos das diretrizes fixadas pela Súmula Vinculante nº 56 do Supremo Tribunal Federal, sobretudo em relação às:

a) mulheres gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por criança de até 12 anos ou por pessoa com deficiência, assim como idosos, indígenas, pessoas com deficiência e demais pessoas presas que se enquadrem no grupo de risco;

b) pessoas presas em estabelecimentos penais com ocupação superior à capacidade, que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão de sistema de jurisdição internacional, ou que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus;

II – alinhamento do cronograma de saídas temporárias ao plano de contingência previsto no artigo 9º da presente Recomendação, avaliando eventual necessidade de prorrogação do prazo de retorno ou adiamento do benefício, assegurado, no último caso, o reagendamento da saída temporária após o término do período de restrição sanitária;

III – concessão de prisão domiciliar em relação a todos as pessoas presas em cumprimento de pena em regime aberto e semiaberto, mediante condições a serem definidas pelo Juiz da execução;

IV – colocação em prisão domiciliar de pessoa presa com diagnóstico suspeito ou confirmado de Covid-19, mediante relatório da equipe de saúde, na ausência de espaço de isolamento adequado no estabelecimento penal;

V – suspensão temporária do dever de apresentação regular em juízo das pessoas em cumprimento de pena no regime aberto, prisão domiciliar, penas restritivas de direitos, suspensão da execução da pena (sursis) e livramento condicional, pelo prazo de noventa dias;

Parágrafo único. Em caso de adiamento da concessão do benefício da saída temporária, o ato deverá ser comunicado com máxima antecedência a presos e seus familiares, sendo-lhes informado, assim que possível, a data reagendada para o usufruto, considerando as orientações das autoridades sanitárias relativas aos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do novo coronavírus.

Ocorre que, em primeiro plano, **o paciente deixou de acostar aos autos laudo médico-pericial que atestasse as enfermidades e debilidades por ele suscitadas** – lacuna probatória esta que foi adequadamente identificada pela própria servidora encarregada da elaboração da decisão, consoante se extrai da captura de tela anteriormente exposta.

Para além disso, em que pese a edição da Recomendação n.º 62 do CNJ em face do contexto pandêmico então vigente, **o fato de o paciente ser idoso não deveria ser reputado como fundamento bastante para a concessão de prisão domiciliar, sobretudo quando cotejado com os demais elementos fático-jurídicos que permeiam o caso**, conforme se demonstrará adiante.

De forma similar, o STJ pronunciou-se acerca da necessidade de **análise casuística** quando da aplicação da Recomendação CNJ, conquanto em momento posterior ao caso em apreço:

O próprio Superior Tribunal de Justiça, teve oportunidade de se manifestar em diversas ocasiões sobre os contornos da Recomendação 62 deste CNJ e em todas elas considerou que “**o fato da Paciente constar em grupo de risco não autoriza, por si só e automaticamente, a sua soltura, porquanto a Recomendação nº 62/2020 emitida pelo CNJ não serve como salvo conduto indiscriminado, devendo ser analisada a situação dos reclusos no sistema carcerário caso a caso, conforme foi realizado na espécie.**”[\[10\]](#) (Grifos nossos)

No que concerne ao **paciente beneficiado pela decisão, Gerson Palermo**, tratava-se de indivíduo de **elevada periculosidade**, que atuava como **líder de organização criminosa**, cumprindo pena provisória de 59 anos, 9 meses e 1 dia de reclusão, em razão da prática dos crimes tipificados no art. 33, *caput*[\[11\]](#), c/c art. 40[\[12\]](#), e 35[\[13\]](#), c/c art. 40, I, todos da Lei nº 11.343/06, art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.613/98 e art. 1º[\[14\]](#), *caput*, c/c § 4º[\[15\]](#), da mesma lei, como consta da guia de recolhimento nº 003566-22.2019.8.12.0001 (SEEU).

O paciente **já cumpria pena pelos delitos de roubo, tráfico de drogas e associação para o tráfico**, cujas reprimendas totalizavam 66 anos e 9 meses de reclusão (guia de recolhimento nº 0025845-51.2005.8.12.0001 da Comarca de Sidrolândia/MS). Assim, considerando-se as duas Guias de Recolhimento, **o montante total da pena a ser cumprida pelo paciente excede 100 anos de reclusão.**

As condutas criminosas perpetradas sob a liderança de Gerson Palermo foram objeto, inclusive, de investigação no âmbito da Operação *All In*, deflagrada pela Polícia Federal. Os aspectos operacionais dessa investigação encontram-se pormenorizados em notícia veiculada no sítio eletrônico da Justiça Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso do Sul, conforme se extrai do seguinte fragmento que elucida o ***modus operandi das práticas criminosas***:

Constatou-se que, após negociações com narcotraficantes sediados em território boliviano, a internalização da cocaína ocorria em duas etapas, sob direto controle da associação criminosa: a primeira se dava pela via aérea, a partir da contratação de pilotos e do uso do aeródromo de Ocorema, localizado na cidade de Corumbá/MS, próximo à fronteira brasileira com a Bolívia, de onde decolavam as aeronaves para efetuar o carregamento do entorpecente no exterior; e uma posterior etapa, em que eram utilizados caminhões e carretas para transportar e distribuir a droga pelo território nacional. Durante o período de investigação policial, identificou-se que o grupo criminoso teve à disposição pelo menos três aeronaves e perto de uma quinzena de caminhões e carretas, além de vários veículos de passeio, todos bens oriundos de rendimentos do tráfico de drogas e registrados em nome de terceiros “laranjas”, ocultando e dissimulando a propriedade e a origem de recursos ou meios implicados na sua aquisição e movimentação. O líder do grupo se apresentava como uma espécie de comerciante informal de caminhões e aeronaves, desfrutando de alto padrão de vida sem que virtualmente

bem algum lhe fosse nominalmente pertencente. O *modus operandi* demandava a troca frequente da propriedade formal dos caminhões e aeronaves, pelo que o grupo criminoso tinha alguns de seus integrantes exclusivamente dedicados à compra, venda e transferência de bens móveis, além de contatos com despachantes, incluindo despachantes aeronáuticos, e, notadamente, acesso a uma rede de falsários dedicada a obter documentos ou até empreender falsificações, justamente para dinamizar os atos de lavagem de ativos. Ademais, para movimentação de valores destinados ou decorrentes do tráfico de drogas ou outras atividades ínsitas à sua dinâmica interna, o grupo utilizava contas correntes de seus próprios integrantes, familiares, amigos, conhecidos e mesmo empresários próximos, fragmentando as transferências e depósitos em múltiplas e numerosas operações de poucos milhares de reais cada, de forma a evitar os mecanismos de detecção de movimentações bancárias suspeitas em vigor. Visando blindar as comunicações vinculadas à traficância, a associação criminosa adotou vários expedientes usuais no âmbito da macrocriminalidade organizada, dos quais se destacam a utilização de terminais telefônicos registrados em nome de terceiras pessoas sem qualquer relação com os fatos, a troca constantes destes mesmos números, a preferência por realizar contatos por aplicativos ou chamadas audiovisuais e a utilização de códigos e apelidos e linguagem cifrada.

Constata-se a **gravidade concreta** das condutas, evidenciadas pela liderança de complexo esquema de importação e comercialização de entorpecentes bolivianos, envolvendo o montante total de aproximadamente 800 kg de cocaína.

Percebe-se, ainda, o **elevado risco de reiteração delitiva**, corroborado pela vinculação com grupo criminoso, pelos antecedentes criminais e pela reincidência específica do apenado.

Tem-se, ainda, **concreto perigo de fuga** (posteriormente confirmado pela efetiva evasão), em razão da gravidade das sanções aplicadas, da provável disponibilidade de recursos de origem ilícita e dos vínculos internacionais inerentes à atividade criminosa transnacional.

Por óbvio, **mantinham-se presentes os pressupostos autorizadores da medida restritiva da liberdade**, previstos no art. 312 do Código de Processo Penal^[16], notadamente **a garantia da ordem pública, a necessidade de assegurar a aplicação da lei penal e o perigo decorrente do estado de liberdade do apenado**. A conjugação desses elementos justificava plenamente a manutenção da custódia, em detrimento da concessão de benefício que se revelaria inadequado às peculiaridades da espécie.

Nesse contexto, o **STJ possui entendimento consolidado no sentido de denegar writs constitucionais em casos congêneres**, envolvendo líderes de organizações criminosas com grau de periculosidade similar, conforme adequadamente destacado pelo Ministério Público Federal:

A instância ordinária justificou a **necessidade da medida para garantia da ordem pública**, a fim de **conter a atuação da organização criminosa de grande vulto**, sendo o recorrente apontado como um dos **líderes**, composta por elevado número de membros e com **atuação em diversos Estados da Federação**, devidamente estruturada com clara divisão de tarefas, detentora de arsenal bélico e com amplo ramo de atividades, sendo apontado, inicialmente, a prática dos crimes de **tráfico de entorpecentes**, roubo, furto, receptação, adulteração de sinal identificador de automóvel e **lavagem de dinheiro**. Registrou, ainda, que há forte suspeita de envolvimento de servidores públicos, ainda não identificados, para viabilizar a atividade da associação criminosa. **A vinculação com o grupo criminoso demonstra a periculosidade do recorrente, evidenciando a probabilidade concreta de continuidade no cometimento de delitos**. Precedentes. (RHC 109408/DF, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 10/05/2019 g. n.)

(Grifos nossos)

No caso, a **prisão preventiva está justificada**, pois a decisão que a impôs fez referência à **gravidade concreta da conduta**, evidenciada pela **grande quantidade da droga apreendida**, a saber, **mais de 3kg (três quilogramas) de maconha**, aliada à existência de **grupo criminoso organizado** e com divisão de tarefas, do qual o **paciente seria o líder, o que denota a periculosidade do acusado**. Destacou também o decreto prisional a existência de apontamentos na folha de antecedentes do paciente, inclusive com **condenação pretérita**. Tais circunstâncias, por conseguinte, sinalizam a **necessidade da prisão cautelar como forma de assegurar a ordem pública e para fazer cessar a atividade delitiva**. (HC 539823/SP, Rel. Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 12/03/2020 g. n.) (Grifos nossos)

No caso, o fato de o paciente ser **reincidente específico**, possuindo condenação pela prática de delito de **tráfico de entorpecentes**, **revela a sua periculosidade social, demonstrando a real possibilidade de que, solto, volte a delinquir**. (HC 553709/RS, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 09/03/2020 g. n.) (Grifos nossos)

No caso, a **manutenção da prisão preventiva** está justificada em decorrência da **periculosidade do paciente**, porquanto ele é **reincidente específico na prática do crime de tráfico de drogas**. (HC 550939/MG, Rel. Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 12/03/2020 g. n.) (Grifos nossos)

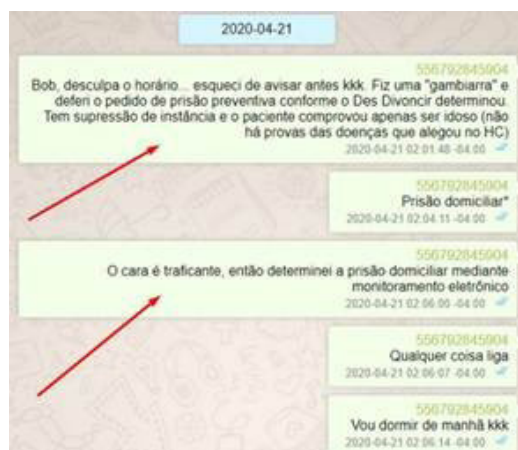
O magistrado requerido aduz que, quando da concessão da medida liminar, não detinha conhecimento das circunstâncias supracitadas. Contudo, verifica-se a **notoriedade criminal** do paciente, a qual era, inclusive, amplamente divulgada em veículos

mediáticos e plataformas digitais, conforme se evidencia mediante a simples inserção de seu nome em ferramentas de busca eletrônica:



Saliente-se, por outro lado, que a servidora encarregada de redigir a minuta (Gabriela) possuía conhecimento acerca do perfil criminal do beneficiário, tendo inclusive relatado a terceiros que não concordava com a posição do requerido quanto à concessão da medida liminar.

Malgrado sua contrariedade técnica, a funcionária acatou as determinações do Desembargador quanto ao deferimento do *writ*, em observância à hierarquia funcional e considerando que a decisão seria subscrita pela autoridade judiciária competente, conforme se depreende de conversa com o assessor Fernando Carlana, na qual Gabriela afirma que teve que fazer uma “gambiarra” para deferir o pedido conforme o Desembargador determinou e que “o cara (Gerson Palermo) é traficante”:



Na mesma data, a servidora Gabriela confidenciou ao indivíduo com quem mantinha relacionamento afetivo sobre a decisão determinada por Divoncir, **explicando crimes cometidos por Gerson e que ela concedeu a liminar mesmo contra a sua vontade:**



Em 23/04/2020, ocorreu outra comunicação entre a servidora e seu companheiro, versando sobre a situação em tela, na qual **abordam que o Desembargador já possui “fama” relacionada à venda de sentenças, embora não seja “escrachada”, bem como que este “foi o segundo processo que ele mandou fazer que sangrava a injustiça”, dentre outras questões:**

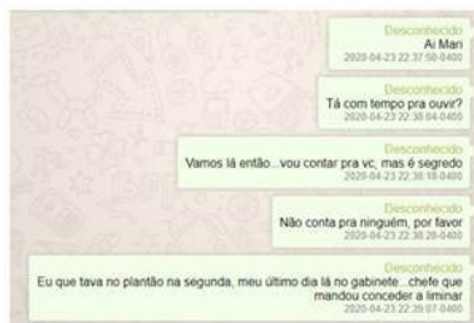






Na mesma data, ao ser contatada por uma colega, **Gabriela relatou que não desejava liberar Gerson Palermo e que determinou monitoramento eletrônico porque percebeu que se tratava de “migué”**:







Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado perquirir as consequências sociais decorrentes de sua decisão, sopesando as circunstâncias que envolvem o interesse de toda a coletividade. Sob essa perspectiva, destaque-se excerto da decisão proferida pelo Desembargador da 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, na ocasião em que revogou a liminar e restabeleceu a prisão do apenado:

A respeito do momento crítico que assola a ordem mundial, em razão da pandemia ocasionada pelo **Coronavírus (COVID-19)** em todo o país, **tal situação, por si só, não pode ser interpretada como um passe livre para liberação de toda e qualquer pessoa** que se encontre em situação similar dos pacientes, porquanto, **de outro lado, ainda persiste o direito da coletividade em ver preservada a paz social, a qual não se desvincula da ideia de que o sistema de justiça penal há de ser efetivo, de sorte a proteger a sociedade contra os ataques mais graves aos bens juridicamente tutelados pela norma penal.** (Grifos nossos)

Por derradeiro, vale observar que **transcorreram tão somente 40 (quarenta) minutos entre o momento da impetração do HC (18h34min) e a determinação de Divorcir repassada por Carlana a Gabriela, para o provimento (19h14min)**, conforme apurado pela Polícia Federal, considerando-se que, em consulta à petição inicial e aos documentos que a instruíram, avista-se que a peça exordial apresentava 35 laudas, acompanhada de outras 173 folhas de documentos, perfazendo um conjunto de 208 páginas.

Ante o exposto, é incontestável que a concessão do benefício de prisão domiciliar pelo requerido, desprovida de análise criteriosa das particularidades do caso e em desconsideração à periculosidade ostensiva do beneficiário, traduz **flagrante inadequação da decisão judicial proferida, configurando-se grave violação aos deveres funcionais inerentes ao exercício da atividade jurisdicional, notadamente à independência, imparcialidade, prudência, integridade profissional, honra, decoro e cautela.**

6 CESSÃO DE TOKEN E SENHA: ATO JURISDICIONAL PRIVATIVO.

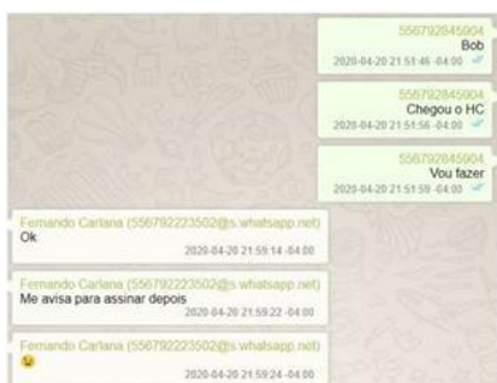
O uso de *tokens* garante a autenticidade, a integridade e a segurança no acesso e aposição de assinatura digital em documentos processuais eletrônicos. Ao funcionar como extensão digital da assinatura do magistrado, esses dispositivos de autenticação asseguram que as decisões judiciais possuam validade jurídica e que sejam atribuídas, inequivocamente, ao juiz competente, além de propiciar celeridade processual e efetividade da prestação jurisdicional.

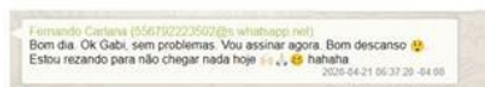
A **intransferibilidade inerente ao token** representa elemento fundamental e indissociável à preservação da confiabilidade documental no meio judicial eletrônico, porquanto o uso pessoal e exclusivo deste dispositivo pelo magistrado corrobora sua responsabilidade pelas decisões emanadas e assegura a inviolabilidade da cadeia de custódia documental no ambiente digital, obstando a ocorrência de fraudes e adulterações.

As evidências reunidas no processo em apreço demonstram que o magistrado requerido procedia à cessão indevida de seu dispositivo de certificação digital e respectiva senha de acesso ao seu assessor Fernando Carlana, possibilitando que este procedesse à aposição de assinaturas eletrônicas em decisões judiciais.

No curso de comunicações estabelecidas entre o assessor e servidores do gabinete, tal circunstância torna-se evidente:







Indispensável é a transcrição parcial do depoimento prestado por Fernando Carlana:

Conselheiro: Sr. Fernando, quem é que assinava as decisões por ele? Ele ficava com o token e acessava o sistema ou era o Sr. que assinava?

Fernando: Assim, de vez em quando, algumas vezes, ficava comigo. Não era corriqueiro, não era diariamente.

Conselheiro: E essa decisão, em especial, quem assinou? Fernando: Essa daí fui eu.

Tal circunstância foi reconhecida pelo requerido durante seu depoimento em audiência:

Representante do MPF: O Sr. cedia a sua senha e o seu token pra algum dos assessores do Sr.?

Divoncir: Excepcionalmente (...) Em questões excepcionais, cedia.

Representante do MPF: Nessa data, Fernanda Carlana estava com o token do Sr.? Divoncir: Estava.

Representante do MPF: Ele assinou a decisão pelo Sr.?

Divoncir: Assinou.

A conduta consistente na transferência a outrem da prerrogativa de utilização do *token* configura **indevida delegação de ato personalíssimo do julgador**, haja vista que somente aos magistrados, no exercício de sua função constitucional, é conferida a prerrogativa para assinar atos judiciais e administrativos afetos à sua competência jurisdicional, sendo irregular a transferência de tal atribuição a terceiros.

Nesse sentido, este Conselho se manifestou, recentemente:

Revisão Disciplinar. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo Administrativo Disciplinar. Magistrado. Imputações. Procedência parcial. Contrariedade às provas dos autos. Férias e licenças-prêmio. Conversão em pecúnia. Abuso do direito. Configuração. Cessão de token. Atos jurisdicionais. Delegação. Caracterização. Pena de censura. Ausência de proporcionalidade. Necessidade de Readequação. Disponibilidade. Prazo de 120 dias. (...)

3.6 De igual forma, o não reconhecimento da delegação da prática de atos jurisdicionais privativos depõe contra as provas reunidas no PAD n. 0057493-66.2019.8.19.0000. O Órgão Especial do TJRJ reconheceu que **o magistrado cedeu seu token para terceiros assinarem atos judiciais durante suas ausências não autorizadas, o que é manifestamente irregular.**[17] (Grifos nossos)

Por outro lado, tonifique-se que, conforme consignado na **Informação de Polícia Judiciária nº 882725/2024** (Id. 5507856, fl. 488.), **“CARLANA assinou por volta de 10 (dez) decisões sem qualquer preocupação quanto ao mérito do que assinava. Os diálogos travados também não demonstraram o mínimo interesse de DIVONCIR sobre o mérito do que era decidido e assinado em seu nome”**.

Desse modo, ao ceder o seu *token* de assinatura digital para que terceiros subscrevessem atos de natureza jurisdicional, prescindindo da necessária diligência e prudência que o exercício da função exige, o magistrado incorreu em **conduta manifestamente irregular**, violando os deveres inerentes ao cargo e os princípios fundamentais da magistratura.

7 DA CAUTELAR INOMINADA CRIMINAL N.º 103/DF.

A Cautelar Inominada Criminal n.º 103/DF tramitou perante o Superior Tribunal de Justiça, tendo sido determinadas medidas de busca e apreensão, cumpridas pela Polícia Federal com vistas à investigação da suposta prática do delito de corrupção passiva pelo ora requerido, matéria que compõe o objeto do Inquérito n.º 1488/DF.

Além da disponibilização da chave eletrônica para consulta processual, o acervo probatório da Cautelar foi integralmente incorporado aos presentes autos, constituindo alicerce fático-probatório imprescindível para diversos fundamentos e conclusões articulados no desenvolvimento do presente pronunciamento.

Nessa senda, essencial se faz a exortação das informações constantes da aludida Cautelar para o desfecho do presente caso, que fortalecem o grave cenário de desvirtuamento judicante perpetrado pelo requerido:

IPJ 012/2023 (Id 5507853, fl. 242)

Após a análise feita nesta informação de polícia judiciária, observa-se que os dados fiscais e bancários dos investigados, junto com as informações do Coaf, apresentam relevantes inconsistências e atipicidades.

O que chama atenção, principalmente, é a elevada movimentação de recursos por parte de VANIO MARAN, recursos esses que são referentes a seu pai, o Des. DIVONCIR, de acordo com o gerente do banco.

Dessa maneira, nota-se que esta investigação policial deve engendrar esforços a fim de compreender a origem do gado e demais produtos agrícolas que a família MARAN possa vender.

VANIO MARAN, em que pese ser advogado e possuir renda declarada de menos de R\$ 8 mil mensais, movimenta mais de milhão por ano, associado com operações com gado. Além disso, ele recebe centenas de milhares de reais por meio de depósitos, sendo a maior parte proveniente de terceiros não identificados.

De acordo com os gerentes de banco do Des. DIVONCIR: VANIO CESAR BONADIMAN MARAN (...) possui procuração de seu pai e estaria recebendo alguns valores referente a venda de gado. Contudo, VANIO estaria movimentando valores expressivos em sua conta, incompatíveis com sua capacidade financeira declarada, e também estaria movimentando em conta recursos de terceiros, sendo valores pertinentes ao seu pai DIVONCIR SCHREINER MARAN.

É possível que o pagamento de propina referente a venda de sentenças se dê por meio de transferência de gado, prática comum de lavagem de dinheiro, especialmente em Mato Grosso do Sul. Nessa situação, o Des. DIVONCIR, para não se contaminar diretamente com o dinheiro ilícito, utilizaria seu filho, VANIO MARAN, como operador, de maneira a vender esse gado e “limpar” o dinheiro para a Família Maran. (Grifos nossos)

IPJ 048/2022 (Id 5507854, fl. 25)

(...) Outro fator de destaque é a existência de escritórios de advocacia que têm vínculos com desembargadores, como o RASLAN E MARAN ADVOGADOS ASSOCIADOS (em que eram sócios CYNTHIA RASLAN, irmã do Des. ALEXANDRE LIMA RASLAN, e VÂNIO MARAN, filho do Des. DIVONCIR) e o MARAN & FERREIRA RODRIGUES

ADVOGADOS ASSOCIADOS (em que são sócios DIVONCIR JÚNIOR, filho do Des. DIVONCIR, e DIOGO FERREIRA RODRIGUES, filho do Des. MARCOS JOSÉ DE BRITO

RODRIGUES). Nesse sentido, a transferência de R\$ 131 mil de CRISTIAN ARAÚJO, antigo limpador de vidros desse último escritório de advogados, para VÂNIO MARAN ainda carece de muitas explicações (Diagrama 8).

Id 5507856, fl. 570

Por fim, o presente relatório visa informar a Autoridade Policial sobre a **discrepância de gastos acima de 3 milhões de reais entre a aquisição de um terreno em um condomínio de luxo como também a construção de uma obra milionária realizada pelo Desembargador Divoncir, que se diga de passagem, em um curto espaço de tempo entre a aquisição e construção.** (Grifos nossos)

Id 5507857, fl. 851

consideráveis em espécie, não sendo compatível com os rendimentos declarados. Recebe transferências bancárias de seu pai, DIVONCIR MARAN, e é beneficiário de recursos remetidos por clientes da atividade rural, também, de DIVONCIR. Em contrapartida, os débitos bancários posteriores, com algumas exceções, não possuem vinculação direta com as despesas do pai. Pelo contrário, foram identificados, inclusive, débitos alheios às informações constantes nas declarações de ambos, VÂNIO e DIVONCIR, os quais podem indicar eventuais ocultações de aquisições de móveis ou imóveis, como é o caso das quantias

a) VÂNIO CESAR BONADIMAN MARAN (CPF 838.403.621-72) - recebe quantias consideráveis em espécie, não sendo compatível com os rendimentos declarados. Recebe transferências bancárias de seu pai, DIVONCIR MARAN, e é beneficiário de recursos remetidos por clientes da atividade rural, também, de DIVONCIR. Em contrapartida, os débitos bancários posteriores, com algumas exceções, não possuem vinculação direta com as despesas do pai. Pelo contrário, foram identificados, inclusive, débitos alheios às informações constantes nas declarações de ambos, VÂNIO e DIVONCIR, os quais podem indicar eventuais ocultações de aquisições de móveis ou imóveis, como é o caso das quantias remetidas à suposta família MACEDO;

b) CRISTIAN ARAÚJO (CPF 905.174.401-30) – de mais relevante é o fato de receber de DARIO MARTINHO NOGUEIRA (CPF 501.984.241-91) quantia incompatível com os rendimentos declarados, repassando os recursos, com uma dedução de R\$ 1.500,00, a VÂNIO, filho de DIVONCIR;

c) DIVONCIR SCHREINER MARAN (CPF 057.416.299-20) – de mais relevante pode-se citar as transações envolvendo o filho VÂNIO CÉSAR, como por exemplo as receitas da atividade rural e outras transferências diretas, enquanto os débitos bancários de VÂNIO nem sempre são relacionados a despesas declaradas por DIVONCIR, indicando a necessidade de apurações complementares, tais como a forma de pagamento de alguns lançamentos da atividade rural. Por outro lado, identificaram-se algumas operações bancárias que não condizem com os dados fiscais, demandando, novamente, apurações complementares;

d) VIVIANE ALVES GOMES DE PAULA (CPF 015.703.411-92) - há indícios de que a evolução patrimonial declarada por VIVIANE contenha

alguns vícios que carecem de diligências complementares, podendo representar evoluções patrimoniais a descoberto, isto é, sem rendimentos capazes de suprir o aumento patrimonial. Exemplo disso, são os depósitos em espécie sem identificação do remetente, cuja origem pode ser lícita ou ilícita, mas que, de qualquer forma, permitiram suportar os dispêndios declarados ou não por VIVIANE; (...)

Id 5507860, fl. 104

O contexto investigativo explanado nestes autos não deixa dúvidas de que existem elementos concretos e provenientes de variadas fontes de que o Desembargador Divoncir utiliza o cargo para o cometimento dos crimes apurados.

Reforça essa tese os elementos constantes da IPJ 950068/2024, que relata as circunstâncias da apreensão do celular particular do Desembargador por ocasião do cumprimento do Mandado de Busca em sua residência. Na análise dos dados constantes no aparelho foi verificado que **todas as conversas teriam sido apagadas pelo magistrado ou por aplicativo/programa ainda não identificado pelos Peritos Criminais que atuam no caso.**

Destarte, a ocultação dos dados de seu aparelho celular é **mais um elemento a robustecer** as informações até aqui coletadas no sentido de que **o Desembargador DIVONCIR atuou movido por vontade livre e consciente de favorecer GERSON PALERMO, sendo o responsável pela indigitada Decisão**, mormente, por meio de seu Assessor FERNANDO CARLANA, com a utilização do Token do magistrado.

No que concerne ao modo pelo qual a vantagem teria sido auferida, a moldura fática estampada, alicerçada nas diligências empreendidas até o momento, e ainda, diante da profusão de dados apresentados nas quebras Fiscal/Bancária/Financeira, **apontam para a atuação de membros do núcleo familiar MARAN, em particular, seu filho mais velho, no recebimento da vantagem advinda da venda de sentença.**

As conclusões apontam recebimento de quantias consideráveis em espécie, nas mais variadas transações financeiras suspeitas não sendo compatível com os rendimentos declarados, o que reforça a tese de que a vantagem ilícita supostamente auferida pelo Desembargador no caso em tela, tenha ingressado na contabilidade do esquema por meio da negociação de gado conduzida por seu filho e procurador, VANIO MARAN. (...)

VÂNIO CESAR BONADIMAN MARAN (838.403.621-72)

Os elementos trazidos à baila pela RFB corroboram os indícios já amea-lhados de que VANIO MARAN, **filho mais velho do Desembargador, seria seu “principal operador” nas mais variadas transações financeiras suspeitas.** As conclusões apontam **recebimento de quantias consideráveis em espécie, não sendo compatível com os rendimentos declarados, o que reforça a tese de que a vantagem ilícita supostamente auferida**

pelo Desembargador no caso em tela, tenha ingressado na contabilidade do esquema por meio da atuação de VANIO MARAN.

(...) Nesse ponto, vale ressaltar trecho da conclusão da IPJ 1056059/2024 (Fls 38/41), que relata conversas extraídas do celular de VANIO. No trecho o analista destaca diálogos entre VANIO e o contador da família sobre a fazenda São Pedro, que **possui área de 60,12 hectares, mas comporta rebanho de 320 cabeças de gado, o que seria o equivalente a uma média superior a 5,3 cabeças de gado por hectare, dados que revelam indícios típicos de lavagem de capitais por meio da modalidade “gado de papel”**, segue trecho da conclusão:

O chat entre VANIO e DOMINGOS LOPES DA SILVA (CPF 725.209.068-04)

possibilitou a identificação da tratativa das transações ocorridas na fazenda do Desembargador DIVONCIR. Outrossim, causou estranheza a fala de VANIO referindo-se a uma suposta “superlotação de gado”, onde sua preocupação aparenta recair apenas no certame burocrático do assunto, ou seja, preocupação na capacidade de declarar gado em uma propriedade rural de apenas 60ha. Ainda, destaca-se que não seria razoável acreditar que a “superlotação de gado” tivesse ocorrido na prática, uma vez que isso resultaria em menor desempenho/ganho individual do gado, prejudicando financeiramente a suposta atividade rural desenvolvida. Ademais, foram encontradas documentações do que seriam as movimentações de gado da FAZENDA SÃO PEDRO (***)

Assim, com a constituição de VÂNIO como seu procurador para negociações envolvendo rebanho bovino, verifica-se a **nítida intenção do Desembargador de causar confusão patrimonial, uma vez que VÂNIO passa a movimentar indiscriminadamente transferências bancárias suas e de seu pai**, sendo beneficiário, ainda, de recursos oriundos de clientes da atividade rural do Desembargador (...)

Ademais, foram localizadas movimentações por meio de débitos bancários, que não possuem vinculação direta com as despesas do Desembargador. Pelo contrário, foram identificados, inclusive, débitos alheios às informações constantes nas declarações de ambos. Assim, não foram encontradas receitas da atividade rural e transferências diretas vinculadas aos débitos bancários de VÂNIO, que possam estar relacionados a despesas declaradas por DIVONCIR. (...)

Além disso, a IPJ 012/2023 (FI 26), destaca transações financeiras realizadas pelo Des. DIVONCIR tendo como destinatários seus filhos. No período da quebra do sigilo bancário (01/01/2020 a 31/07/2022), ele transfere montante que gira em torno de meio milhão de reais, distribuído entre os quatro irmãos.

DIVONCIR SCHREINER MARAN JÚNIOR (709.542.671-68)

No cumprimento do Mandado de Busca e Apreensão na sua residência por ocasião da Operação TIRADENTES foi apreendido um aparelho celular Apple iPhone 13, de posse do investigado. **DIVONCIR JUNIOR**

se negou a fornecer para a equipe de policiais a senha de desbloqueio de seu aparelho.

Devido ao bloqueio de acesso por senha desconhecida não foi possível proceder à extração dos dados do equipamento com os recursos disponíveis neste SETEC/MS. O aparelho foi encaminhado para o Instituto Nacional de Criminalística em Brasília para tentativa de extração dos dados, conforme LAUDO N 151/2024 – SETEC/SR/PF/MS.

Ainda, no que tange ao núcleo familiar do Desembargador, as informações analisadas, mesmo que de forma ainda parcial, revelam movimentação de numerário atípica, no recorte temporal proposto, também em relação ao filho DIVONCIR JUNIOR.

Corroborando a constante movimentação de numerário entre os filhos do Desembargador, consta na Fl. 15 da IPEI nº CG202300010, o depósito de R\$ 137.393,65, de DIVONCIR JUNIOR para VÂNIO. Chama atenção o fato de a remessa ter sido diluída em inúmeras operações bancárias, sob a justificativa de recebimento por suposto repasse de carta de consórcio contemplado ao irmão por R\$ 75 mil, restando dúvidas quanto ao saldo de mais de sessenta mil reais. (...)

Nessa esteira, as informações apresentadas à RFB com relação aos dados fiscais de DIVONCIR JUNIOR, entre os anos de 2020 e 2022, revelam a existência de acréscimo considerável em seu patrimônio, que embora, justificado pelos altos rendimentos declarados provenientes de sua atuação no escritório de advocacia MARAN & FERREIRARO-DRIGUES ADV ASSOCIADOS, supera a casa de R\$ 2 milhões no recorte temporal proposto. (...) CONSTRUÇÃO NO CONDOMINIO RIVIERA CLUB ADMINISTRADA POR VIVIVIANE

(...) Em reforço, a IPJ 1063266/2024, revela tratar-se de empreendimento em área nobre da cidade, compatível com a capacidade econômica de um Magistrado, contudo, algumas circunstâncias identificadas nas tratativas de VIVIANE com os prestadores de serviço, em especial, a recorrente exigência no sentido de que os recebimentos fossem todos em dinheiro em espécie, chamaram a atenção da equipe de investigação, segue trechos elucidativos: (...)

Diante das informações acima elencadas, fica evidente a intenção de VIVIANE de colocar em circulação numerário de origem ilícita. A forma de pagamento em dinheiro demonstra o intuito do casal de ocultar a origem dos valores utilizados na construção do imóvel, com o objetivo de evitar que os alertas do sistema financeiro sejam acionados por possíveis comunicações de operações suspeitas em sua conta bancária. (...)

O envolvimento do Desembargador na negociação também é confirmado quando nas conversas VIVIANE posta foto do anúncio da venda dos lotes e na placa consta o número de telefone de VANDERLEY DE ANDRADE, assessor do Desembargador à época. (...)

Nessa esteira, resta comprovado que a conta de **CRISTIAN ARAUJO** foi utilizada como conta de passagem para ocultar ou dissimular o patrimônio pertencente ao Desembargador DIVONCIR MARAN. (...)

Destarte, necessita de aprofundamento os indícios de irregularidades identificados, principalmente, pelo fato de um bem público Municipal ter sido negociado em nome do Desembargador, cuja venda teria sido feita a um terceiro e após finda a negociação, os valores serem transacionados em grande parte pelas contas de um laranja, retornando ao final, tais valores para as contas de integrantes da família MARAN.

Consubstancia-se, salvo entendimento diverso, mais um indício apto a indicar, configuração do delito de lavagem de capitais, pois a remessa de recurso com circulação em várias contas, em geral, trata-se de artifício para dissimular ou ocultar a verdadeira origem e destinação desse capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

PEDIDO PARA INTIMAÇÃO DO DESEMBARGADOR DIVONCIR MARAN NA CONDIÇÃO DE INDICIADO

(...) Pelo exposto, restou comprovada a ordem do magistrado, mesmo antes da distribuição do feito, para que sua assessoria se posicionasse no sentido de dar provimento ao *Habeas Corpus*. As circunstâncias denotam que o Desembargador já tinha conhecimento do conteúdo da inicial, citando, inclusive, os precedentes que serviriam de fundamento para a concessão da medida judicial pleiteada.

O contexto investigativo delineado nestes autos não deixa dúvidas de que existem elementos concretos e provenientes de variadas fontes dando conta de que o Desembargador Divoncir utiliza o cargo para o cometimento de crimes funcionais, contando com a participação de seu núcleo familiar, notadamente, na tentativa de ocultação de seu patrimônio.

Reforça essa tese os elementos constantes da IPJ 950068/2024, que relata as circunstâncias da apreensão do celular particular do Desembargador por ocasião do cumprimento do Mandado de Busca. Na análise dos dados constantes no aparelho foi detectado que todas as conversas teriam sido apagadas pelo magistrado ou por algum outro meio ainda não confirmado pelos Peritos Criminais que atuam na área.

Destarte, a ocultação dos dados de seu aparelho celular é mais um elemento a robustecer as informações até aqui coletadas no sentido de que o Desembargador DIVONCIR atuou movido por vontade livre e consciente de favorecer GERSON PALERMO, sendo o responsável pela indigitada Decisão, mormente, por meio de seu assessor FERNANDO CARLANA, com a utilização do Token do magistrado.

No que concerne à espécie de vantagem que teria sido auferida, a moldura fática acima estampada, alicerçada nas diligências empreendidas até o momento, e ainda, diante da profusão de dados apresentados

nas quebras Fiscal/Bancária/Financeira, apontam para a participação do filho mais velho do Desembargador e seu Procurador, na integração dos valores escusos na contabilidade dos negócios da família, e ainda, na atuação de sua companheira, por meio de pagamentos em espécie, colocando em circulação numerário de origem ilícita. (Grifos nossos)

III – CONCLUSÃO

A convergência dos elementos fáticos e probatórios conduz à conclusão do cometimento de infrações funcionais por parte do magistrado. Os fatores circundantes da decisão são capazes de formar um cenário de **violação à imparcialidade e à prudência, descumprimento do dever de cautela, bem como ofensa à honra e ao decoro da função judicante**, extrapolando os objetivos que permeiam a garantia da independência funcional e comprometendo a credibilidade do Poder Judiciário perante a sociedade brasileira.

Destarte, as condutas em apuração transgrediram os preceitos consagrados no art. 35, I e VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional^[18], bem como dos arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25, todos do Código de Ética da Magistratura Nacional^[19].

O conjunto probatório demonstra, de forma inequívoca, a prática de infração funcional de natureza grave por parte do magistrado requerido, caracterizada pela violação de deveres essenciais ao exercício da magistratura e pela adoção de conduta incompatível com a dignidade, a honra e o decoro inerentes às funções judicantes.

A análise criteriosa das provas indica a existência de **conduta preordenada e deliberada**, evidenciada pela convergência de múltiplos indicadores que, examinados em seu conjunto, retratam quadro de comprometimento da imparcialidade judicial. Assente-se assim que:

(i) o conhecimento prévio do conteúdo do **Habeas Corpus** anteriormente à sua distribuição no sistema processual; (ii) a determinação antecipada quanto ao provimento a ser concedido; (iii) a alteração substancial do procedimento ordinariamente observado no Gabinete e (iv) a indevida intermediação da companheira do magistrado em questões **processuais** constituem elementos que, articulados, desvirtuam a função jurisdicional na condução do processo judicial indicado na portaria de instauração do presente PAD.

A concessão de prisão domiciliar a criminoso de notória periculosidade, líder de organização voltada ao tráfico internacional de entorpecentes, com penas que superam cem anos de reclusão, sem a devida análise casuística e em flagrante inobservância das particularidades do caso concreto, estampa manifesta violação ao dever de cautela. A **ausência de laudo médico-pericial** que atestasse as alegadas comorbidades, a **notoriedade criminal do paciente** amplamente divulgada em veículos midiáticos, a **elevada periculosidade** decorrente de sua vinculação com grupo criminoso transnacional e o concreto risco de evasão (posteriormente confirmado pela fuga efetivada) constituíam circunstâncias que impunham análise criteriosa e fundamentação robusta, não compatíveis com o exíguo lapso temporal de quarenta minutos entre a impetração e a ordem de provimento. Esse tangenciamento da

decisão judicial restou comprovado, inclusive, a partir dos diálogos e depoimentos dos próprios assessores do magistrado, revelando grave desvio de conduta.

A caracterização de **supressão de instância**, mediante o conhecimento de *writ* constitucional sem prévia apreciação pela autoridade apontada como coatora, agrava o cenário de irregularidade procedimental, especialmente quando cotejada com o posicionamento adotado pelo próprio magistrado em outros casos submetidos à sua apreciação durante o mesmo plantão judiciário, nos quais fundamentou o não conhecimento justamente na vedação à supressão de instância.

A **cessão do dispositivo de certificação digital** e respectiva senha ao assessor, possibilitando a aposição de assinaturas eletrônicas em decisões judiciais por terceiro, configura indevida delegação de ato personalíssimo do julgador e revela flagrante descumprimento dos deveres funcionais. De igual modo, a participação da companhia do magistrado na intermediação de questões processuais, transmitindo determinações judiciais ao assessor e recebendo informações sobre o andamento de processos e a elaboração de minutas decisórias, em particular no processo em análise, caracteriza indevida interferência externa na jurisdição e pontilha procedimento incompatível com a dignidade e o decoro da função judicante.

Os elementos constantes da Cautelar Inominada Criminal n.º 103/DF, conquanto não integrem diretamente o objeto deste processo disciplinar, corroboram o contexto fático investigado e clarificam **a existência de movimentações financeiras atípicas envolvendo o núcleo familiar do magistrado, operações de pagamento em espécie incompatíveis com os rendimentos declarados, confusão patrimonial deliberada e indícios de utilização de terceiros para dissimular a origem e a destinação de recursos**. Tais elementos, analisados em conjunto com as irregularidades processuais apuradas neste PAD, robustecem a conclusão quanto à existência de conduta funcional desviante e comprometida por interesses alheios aos objetivos da jurisdição.

A conduta do magistrado transcende o mero erro de julgamento ou a prolação de decisão passível de reforma pelos meios recursais ordinários. Trata-se de hipótese em que o exercício da atividade jurisdicional desponta para a adoção de procedimentos manifestamente incorretos, o agir imprudente e desacautelado, a inobservância de deveres funcionais essenciais e a prolação de decisão desvinculada das particularidades do caso concreto, configurando situação excepcional que autoriza o controle disciplinar por parte deste Conselho.

A convergência dos elementos probatórios conduz à conclusão de que o magistrado violou frontalmente os deveres de independência, imparcialidade, prudência, diligência, integridade profissional e pessoal, dignidade, honra e decoro consagrados no art. 35, I e VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e nos arts. 1º, 5º, 8º, 24 e 25, todos do Código de Ética da Magistratura Nacional.

A gravidade das infrações funcionais identificadas, a multiplicidade de irregularidades constatadas, o comprometimento da imparcialidade judicial, a violação de deveres funcionais essenciais e o potencial lesivo da conduta para a credibilidade do Poder Judiciário perante a sociedade **caracterizam infração de natureza grave**, incompatível com a permanência no exercício da magistratura e ensejadora da mais severa das sanções disciplinares previstas no ordenamento jurídico.

IV – DOSIMETRIA

Comprovado nos autos o cometimento de infrações disciplinares ante a afronta aos deveres e princípios inerentes à magistratura, impõe-se a aplicação da sanção cabível ao requerido.

Com efeito, a Resolução n.º 135/2011 do CNJ, a qual dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, assim pontua quanto à aplicação das possíveis penalidades:

Art. 4º O magistrado negligente, no cumprimento dos deveres do cargo, está sujeito à pena de **advertência**. Na reiteração e nos casos de procedimento incorreto, a pena será de **censura**, caso a infração não justificar punição mais grave.

Art. 5º O magistrado de qualquer grau poderá ser **removido compulsoriamente**, por interesse público, do órgão em que atue para outro.

Art. 6º O magistrado será posto em **disponibilidade** com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, ou, se não for vitalício, demitido por interesse público, quando a gravidade das faltas não justificar a aplicação de pena de censura ou remoção compulsória.

§ 1º Cumpridos dois anos de pena de disponibilidade, havendo pedido de aproveitamento, cabe ao tribunal ao qual vinculado o magistrado promover:

I – sindicância da vida pregressa e investigação social;

II – reavaliação da capacidade física, mental e psicológica; e

III – reavaliação da capacidade técnica e jurídica, por meio de frequência obrigatória a curso oficial ministrado pela Escola da Magistratura.

§ 2º Na análise do pedido, o tribunal procederá ao exame da subsistência das razões que determinaram a disponibilidade, ou da superveniência de fatos novos, quando deverá apontar motivo plausível, de ordem ética ou profissional, diverso dos fatos que ensejaram a pena.

§ 3º Devidamente instruído e fundamentado o procedimento, caberá ao tribunal ou Órgão Especial decidir quanto ao retorno imediato ou gradual e adaptativo do magistrado.

Art. 7º O magistrado será **aposentado compulsoriamente**, por interesse público, quando:

I - mostrar-se manifestamente negligente no cumprimento de seus deveres;

II - proceder de forma incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções;

III - demonstrar escassa ou insuficiente capacidade de trabalho, ou apresentar comportamento funcional incompatível com o bom desempenho das atividades do Poder Judiciário.

(Grifos nossos)

O tratamento normativo instituído por este Conselho e pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (arts. 42 - 48) demanda interpretação à luz dos **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, com vistas à adequada cominação da penalidade aplicável. Considere-se “a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”, por aplicação analógica do preceito contido no art. 128 da Lei n.º 8.112/90.

Nesse diapasão, não obstante o Desembargador carecer de penalidades pregressas, as sanções mais brandas de advertência e censura não se coadunam com os fatos apurados. O parágrafo único do art. 42 da LOMAN[20] preconiza que tais penalidades são exclusivamente aplicáveis aos magistrados de primeira instância.

Outrossim, a aplicação da advertência é direcionada aos casos em que se verifica negligência no desempenho das atribuições inerentes ao cargo. Entretanto, na hipótese em apreço, reconhece-se que a conduta funcional atribuída ao requerido não se restringiu a uma simples omissão no cumprimento de seus deveres, circunstância que afastaria a adequação da pena de advertência.

Por seu turno, a sanção de censura mostra-se aplicável nas hipóteses de reiteração ou de procedimento incorreto, desde que a infração cometida não enseje penalidade de maior gravidade. Contudo, na espécie sob exame, a transgressão perpetrada pelo requerido reclama a imposição de sanção mais rigorosa, uma vez que a conduta praticada tem potencial para comprometer a confiança do jurisdicionado na imparcialidade funcional, bem como para colocar em risco a dignidade e a credibilidade do Poder Judiciário.

A pena de remoção compulsória, nos termos do art. 5º da Resolução CNJ n.º 135/2011 [21], é direcionada para magistrado de qualquer grau, acarretando sua transferência, por razões de interesse público, do órgão de atuação para outro. Referida medida é vocacionada para situações nas quais a infração disciplinar guarda relação com o local de exercício da atividade jurisdicional, tornando inviável a permanência do magistrado na unidade de lotação.

Por derradeiro, conquanto o requerido já se encontre aposentado voluntariamente desde 07/04/2024, por implemento da idade de 75 anos, nos termos da Portaria n.º 303/2024 do TJMS, tal circunstância não obsta a aplicação da sanção disciplinar ora imposta. A **aposentadoria compulsória** por interesse público deve ser efetivada mediante a conversão da aposentadoria voluntária em aposentadoria-sanção, com o devido registro em seus assentamentos funcionais, nos termos do art. 7º da Resolução CNJ n.º 135/2011 e em consonância com o Enunciado Administrativo n.º 19 da Presidência do CNJ, segundo o qual “a superveniência da aposentadoria de magistrado não acarreta a perda de objeto do procedimento disciplinar em curso”.

As infrações funcionais foram praticadas no exercício do cargo, quando o magistrado estava em plena atividade jurisdicional, e suas consequências jurídicas devem ser integralmente preservadas, inclusive para fins de registro histórico-funcional e como medida de interesse público destinada a resguardar a integridade, a credibilidade e a moralidade do Poder Judiciário.

Assim, a **substituição da aposentadoria decorrente do implemento etário do requerido pela sanção disciplinar de aposentadoria compulsória** afigura-se como a medida apropriada, considerando o enquadramento das condutas às hipóteses contempladas no art. 7º da Resolução n.º 135/2011 do CNJ^[22].

V – DISPOSITIVO

Diante do exposto, **julgo procedentes as imputações** articuladas no presente PAD, instaurado em face do Desembargador **Divoncir Schreiner Maran**, do TJMS, para determinar a **penalidade de aposentadoria compulsória**.

Ressalte-se que a aplicação da sanção disciplinar de aposentadoria compulsória deve ser efetivada e devidamente registrada nos assentamentos funcionais do magistrado, ainda que este já se encontre em situação de aposentadoria por implemento etário, de modo a assegurar a fiel observância do art. 7º da Resolução nº 135/2011 do CNJ e a plena eficácia das consequências jurídicas decorrentes da penalidade imposta, **comunicando-a à Procuradoria- Geral do Estado do Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul**.

Sem prejuízo, prorrogo, de forma retroativa, o prazo de conclusão do presente PAD, nos termos acima pontuados.

É como voto.

Brasília/DF, data registrada no sistema.

Conselheiro **João Paulo Schoucair**

Relator

[1] CNJ - Processo Administrativo Disciplinar - 0005021-59.2015.2.00.0000 - Rel. Cons. Luciano Frota - 303ª Sessão Ordinária – julgado em 04.02.2020.

[2] Art. 42 - São penas disciplinares: [...] V - aposentadoria coapompulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

[3] STF, 1ª T., MS 36062 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06.05.2019.

[4] (...) § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (...)

[5] Art. 41 - Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir. (Grifos nossos)

[6] CNJ - Processo de Revisão Disciplinar - 0002512-77.2023.2.00.0000 - Rel. Giovanni Olsson - 4ª Sessão Ordinária de 2024 - julgado em 02.04.2024.

[7] CNJ - PAD - Processo Administrativo Disciplinar - 0000044-82.2019.2.00.0000 - Rel. José Rotondano - 1ª Sessão Ordinária de 2024 - julgado em 20.02.2024.

[8] STF, MS 33595 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 29-06-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-153 DIVULG 31-07-2018 PUBLIC 01-08-2018.

[9] “É possível a superação do disposto no enunciado n. 691 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual não se admite a impetração de habeas corpus contra decisão que denega pedido liminar, em sede de writ impetrado na origem, sob pena de se configurar indevida supressão de instância, nas hipóteses excepcionais em que se verifique teratologia ou deficiência de fundamentação na decisão impugnada, a caracterizar evidente constrangimento ilegal ao paciente”.

[10] STJ, HC n. 571.522, Ministra Laurita Vaz, DJe de DJ 13/04/2020.

[11] Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

[12] Art. 40. As penas previstas nos arts. 33 a 37 desta Lei são aumentadas de um sexto a dois terços, se: I - a natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade do delito; II - o agente praticar o crime prevalecendo-se de função pública ou no desempenho de missão de educação, poder familiar, guarda ou vigilância; III - a infração tiver sido cometida nas dependências ou imediações de estabelecimentos prisionais, de ensino ou hospitalares, de sedes de entidades estudantis, sociais, culturais, recreativas, esportivas, ou beneficentes, de locais de trabalho coletivo, de recintos onde se realizem espetáculos ou diversões de qualquer natureza, de serviços de tratamento de dependentes de drogas ou de reinserção social, de unidades militares ou policiais ou em transportes públicos; IV - o crime tiver sido praticado com violência, grave ameaça, emprego de arma de fogo, ou qualquer processo de intimidação difusa ou coletiva; V - caracterizado o tráfico entre Estados da Federação ou entre estes e o Distrito Federal; VI - sua prática envolver ou visar a atingir criança ou adolescente ou a quem tenha, por qualquer motivo, diminuída ou suprimida a capacidade de entendimento e determinação; VII - o agente financiar ou custear a prática do crime.

[13] Art. 35. Associarem-se duas ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei: Pena - reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.200 (mil e duzentos) dias-multa.

[14] Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

[15] § 4º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa ou por meio da utilização de ativo virtual.

[16] Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

[17] CNJ, REVDIS nº 0008032-86.2021.2.00.0000. Rel. Daiane Nogueira de Lira., 16ª Sessão Ordinária de 2024, j. 10.12.2024.

[18] Art. 35 - São deveres do magistrado:

I - Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício;

VIII - manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

[19] Art. 1º O exercício da magistratura exige conduta compatível com os preceitos deste Código e do Estatuto da Magistratura, norteando-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

Art. 5º Impõe-se ao magistrado pautar-se no desempenho de suas atividades sem receber indevidas influências externas e estranhas à justa convicção que deve formar para a solução dos casos que lhe sejam submetidos.

Art. 8º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

Art. 24. O magistrado prudente é o que busca adotar comportamentos e decisões que sejam o resultado de juízo justificado racionalmente, após haver meditado e valorado os argumentos e contra-argumentos disponíveis, à luz do Direito aplicável.

Art. 25. Especialmente ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências que pode provocar.

[20] Art. 42 - São penas disciplinares:

I - advertência;

II - censura;

III - remoção compulsória;

IV - disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço;

V - aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço;

VI - demissão.

Parágrafo único - As penas de advertência e de censura somente são aplicáveis aos Juízes de primeira instância. (Grifos nossos)

[21] Art. 5º O magistrado de qualquer grau poderá ser removido compulsoriamente, por interesse público, do órgão em que atue para outro.

[22] Art. 7º O magistrado será aposentado compulsoriamente, por interesse público, quando:

I - mostrar-se manifestamente negligente no cumprimento de seus deveres;

II - proceder de forma incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções;

III - demonstrar escassa ou insuficiente capacidade de trabalho, ou apresentar comportamento funcional incompatível com o bom desempenho das atividades do Poder Judiciário.

DECLARAÇÃO DE VOTO

O senhor Ministro Edson Fachin (Presidente):

Acompanho o relator quanto à procedência do PAD e à aplicação da pena de aposentadoria compulsória ao requerido.

O feito versa sobre a apuração de condutas atribuídas ao então Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJMS), Divoncir Schreiner, relacionadas com sua atuação em plantão judiciário, particularmente no deferimento de medida liminar em habeas corpus em favor de apenado de elevada periculosidade, em contexto marcado por circunstâncias excepcionais, que culminaram na sua evasão.

Como bem assentado no voto do relator, a controvérsia não se limita ao conteúdo jurisdicional da decisão proferida, mas envolve a análise de elementos externos ao ato decisório, reveladores de desvio funcional, tais como a alteração do fluxo procedimental regular, o conhecimento prévio do writ antes de sua distribuição, a indevida intermediação da esposa do requerido em assuntos jurisdicionais e a atuação originária em hipótese de manifesta supressão de instância.

O acervo probatório revela que o requerido, antes mesmo da distribuição do feito no sistema processual do Tribunal, já havia transmitido ao assessor orientações no sentido da concessão da ordem no habeas corpus, evidenciando conhecimento prévio do conteúdo da peça exordial. Soma-se a isso o fato de que a defesa havia formulado pedido de prisão domiciliar perante o Juízo da Vara de Execução Penal, o qual não havia sido apreciado pela autoridade coatora quando o requerido concedeu a liminar, circunstância que evidencia a indevida supressão de instância.

Não fosse o bastante, a companheira do magistrado passou a transmitir ao assessor diretrizes relacionadas a processos judiciais, a pedido do próprio julgador, exercendo indevida intermediação em matérias que deveriam ser tratadas diretamente entre o magistrado e seus auxiliares imediatos.

Esses elementos, analisados sistematicamente pelo Relator, demonstram de modo consistente que a atuação do requerido extrapolou os limites da independência funcional, ao desconsiderar regras básicas de competência, advertências técnicas de sua assessoria e parâmetros objetivos adotados pelo próprio juízo da execução penal, conferindo tratamento processual diferenciado sem respaldo normativo idôneo.

Diante da gravidade das condutas, revela-se adequada a conclusão quanto à procedência do PAD, bem como quanto à sanção proposta de aposentadoria compulsória, observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção à credibilidade do Poder Judiciário.

Por essas razões, acompanho o Relator.

É como voto.



JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO MARCELLO TERTO

AUTOS: CONSULTA - 0000060-94.2023.2.00.0000

REQUERENTE: CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CGJSC

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

RELATOR: CONSELHEIRO MARCELLO TERTO

DATA DE JULGAMENTO: 9/2/2024

EMENTA: CONSULTA. PARENTALIDADE SOCIOAFETIVA. RECONHECIMENTO VOLUNTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO VÁLIDA DE UM DOS GENITORES. OFICIAL REGISTRADOR. EMISSÃO DE RECUSA. ORIENTAÇÃO PARA O INGRESSO PELA VIA DO PROCESSO JUDICIAL. SEGURANÇA JURÍDICA. DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL. MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

1. Consulta formulada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina – CGJSC sobre a possibilidade de reconhecimento extrajudicial de paternidade socioafetiva, sem anuência de um dos genitores, com esteio em normativo deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2. Os temas relacionados às crianças e aos adolescentes estão submetidos à doutrina da proteção integral, com status constitucional (CRFB, artigo 227) e regulação infraconstitucional irradiada do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal n. 8.069/1990), referindo-se ao direito da personalidade à própria identidade da pessoa objeto da proteção estatal, inclusive à paternidade e à maternidade.

3. De acordo com o artigo 507, caput e § 6º, do Provimento CNJ n. 149/2023, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), “o reconhecimento da paternidade ou da maternidade socioafetiva será processado perante o oficial de registro civil das pessoas naturais, ainda que diverso daquele em que foi lavrado o assento, mediante a exibição de documento oficial de identificação com foto do requerente e da certidão de nascimento do filho, ambos em original e cópia, sem constar do traslado menção à origem da filiação”, mas, “na falta da mãe ou do pai do menor, na impossibilidade de manifestação válida destes ou do filho, quando exigido, o caso será apresentado ao juiz competente nos termos da legislação local.”

4. Nessas circunstâncias de ausência de manifestação de um dos genitores, não se pode conceber a prática do ato sem que ocorra sua citação para que o ausente possa manifestar a sua posição e, eventualmente, exercer o contraditório, sob pena de esvaziamento do poder familiar do genitor/genitora, em questão envolvendo o direito da personalidade da criança e do adolescente.

5. Somente o juízo com competência para causas de direito de família, infância ou juventude poderá processar o pedido e suprir, sendo o caso, a vontade do genitor ou genitora ausente, averiguando se o pedido, que não conta com a anuência da mãe biológicos, também contempla o respeito à opinião (ECA, artigo 16, inciso II) e à dignidade da criança ou do adolescente como pessoa humana em processo de desenvolvimento e como sujeito de direitos civis, humanos e sociais (ECA, artigo 15).

6. Diante da impossibilidade de manifestação válida de um dos genitores nos procedimentos de reconhecimento voluntário da parentalidade socioafetiva, o oficial registrador deverá emitir nota de recusa e orientar os usuários a apresentarem a demanda no

âmbito do Poder Judiciário, com o fim de resguardar a segurança jurídica e o melhor interesse da criança e do adolescente.

7. Consulta conhecida e respondida com caráter normativo geral.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, respondeu a consulta no sentido de que a interpretação da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina -CGJSC está em harmonia com o artigo 507, § 6º, do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça -Foro Extrajudicial (CNN/CN/CN-J-Extra), nos termos do voto do Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário Virtual, 9 de fevereiro de 2024.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (Cons) da CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – CGJSC sobre a possibilidade de reconhecimento extrajudicial de paternidade socioafetiva, sem anuência de um dos genitores, com esteio no Provimento CNJ/Corregedoria Nacional de Justiça n. 63, de 2017, no âmbito do Procedimento Preliminar Extrajudicial n. 0026671-55.2022.8.24.0710, em tramitação no Gabinete do Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial do TJSC.

O desembargador Rubens Schulz – Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial – acolheu os fundamentos e a conclusão do parecer do Juiz-Corregedor Rafael Maas dos Anjos, no sentido da impossibilidade de reconhecimento extrajudicial de paternidade socioafetiva sem a anuência de um dos genitores, verbis:

3. Ante ao todo exposto, opina-se:

- a) pela inviabilidade do prosseguimento do procedimento previsto no art. 11, § 6º, do Provimento n. 63/2017 da egrégia Corregedoria Nacional de Justiça, ao menos até ulterior definição do Conselho Nacional de Justiça em sentido contrário;
- b) pela expedição de circular, para uniformização do entendimento e disseminação do conhecimento a todos oficiais com competência em Registro de Pessoas Naturais, Juízes Diretores de Foro e àqueles com atuação em matéria de Registros Públicos e/ou Direito de Família, com cópia deste parecer e da decisão que o acolher;
- c) pela formulação de consulta à egrégia Corregedoria Nacional de Justiça; e
- d) pelo sobrestamento do presente feito até eventual resposta da colenda CN-CNJ.

É o parecer que submeto à apreciação de Vossa Excelência. (Id 4995724).

Distribuídos, por sorteio, no dia 11/01/2023, muito embora endereçados à Corregedoria Nacional de Justiça, os autos nos vieram para manifestação sobre a interpretação atribuída pelo TJSC ao artigo 11, § 6º, do Provimento n. 63/2017.

Considerada imprescindível a ciência e a manifestação prévia do órgão correcional do CNJ sobre a matéria objeto deste expediente, os autos foram encaminhados à Corregedoria Nacional de Justiça (Id 5001257).

O Corregedor Nacional de Justiça aprovou o parecer exarado pela CONR (Id 5326723).

Os autos nos vieram mais uma vez conclusos.

É o relatório.

Brasília, 16 de janeiro de 2024.

Conselheiro Marcello Terto

Relator

VOTO

A presente consulta refere-se à adequada interpretação do Provimento CNJ n. 63/2017, relacionada à disciplina do “reconhecimento voluntário e à averbação da paternidade e maternidade socioafetivas”.

Conforme destacado pelo parecer CONR (Id 5326723), a discussão se cinge ao reconhecimento de parentalidade socioafetiva de pessoa menor de 18 (dezoito) anos, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça considera que “o poder familiar se extingue pela maioridade (art. 1.635 do Código Civil), pois ‘os filhos estão sujeitos ao poder familiar, enquanto menores’ (artigo 1.630 do Código Civil). O maior de 18 anos não depende mais do consentimento dos pais ou do representante legal para exercer sua autonomia de vontade” (STJ. REsp n. 1.444.747/DF, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 17/3/2015, DJe de 23/3/2015).

Diante da questão posta, a presente consulta tem como esteio verificar a compatibilidade da conclusão empreendida pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina – CGJSC com as normas deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no sentido que “ao se deparar com a impossibilidade de manifestação válida de um dos genitores nos procedimentos de reconhecimento voluntário da parentalidade socioafetiva, o oficial registrador deverá emitir nota de recusa, nos termos do art. 492 do CNCJ, ocasião em que orientará os usuários a demandarem a esfera judicial” (Id 4995724).

Este Conselho Nacional editou o Provimento CNJ n. 149, de 24/8/2023, instituindo 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.

No ponto, com a revogação do artigo 11, § 6º, do Provimento CNJ n. 63/2017, prevalece o artigo 507, § 6º, do CNN/CN/CNJ-Extra:

Art. 507. O reconhecimento da paternidade ou da maternidade socioafetiva será processado perante o oficial de registro civil das pessoas naturais, ainda que diverso daquele em que foi lavrado o assento, mediante a exibição de documento oficial de identificação com foto do requerente e da certidão de nascimento do filho, ambos em original e cópia, sem constar do traslado menção à origem da filiação.

(...)

§ 6.º Na falta da mãe ou do pai do menor, na impossibilidade de manifestação válida destes ou do filho, quando exigido, o caso será apresentado ao juiz competente nos termos da legislação local.

Como se observa, a discussão em apreço não pode ser reduzida ao procedimento administrativo da dúvida registral – a ser dirimido pelo Juiz Corregedor do Foro ou da Vara de Registros Públicos, nas comarcas em que há este juízo –, pois tal expediente tem como finalidade solucionar questionamentos referentes a exigências de cartórios, e não para suprimir ou substituir os pressupostos necessários para a realização de atos da vida civil.

Sobre esse aspecto, como bem definido pelo Superior Tribunal de Justiça, “o procedimento de dúvida registral, previsto no art. 198 e seguintes da Lei de Registros Públicos, tem, por força de expressa previsão legal (LRP, art. 204), natureza administrativa, não qualificando prestação jurisdicional” (STJ. AgInt no AREsp n. 1.885.238/MG, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 28/3/2022, DJe de 31/3/2022).

Nesse aspecto, quando da prática de atos para a solução de dúvida registral, a autoridade judicial atua em uma decisão administrativa, tanto no aspecto formal como no material. E, tanto o antigo Provimento CNJ n. 63/2017, como o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça não criaram nova atribuição a estas autoridades judiciárias que pudesse permitir qualquer inferência nesse sentido.

Por outro lado, como bem pontuado no parecer da CONR, os temas relacionados às crianças e aos adolescentes estão submetidos à doutrina da proteção integral, com status constitucional (CRFB, artigo 227) e regulação infraconstitucional irradiada do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal n. 8.069/1990), referindo-se os direitos de personalidade – sobretudo a paternidade e a maternidade – à própria identidade da pessoa objeto de proteção:

Como é cediço, as questões que envolvem crianças e adolescentes, especialmente, a paternidade/maternidade, relacionando-se a direitos da personalidade e à própria identidade, submetem-se às regras protetivas que se irradiam do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e norteiam para a busca de seu melhor interesse.

Ademais, a ausência de manifestação válida de um dos genitores pode envolver subjacente questão de alienação parental, ou mesmo ocultação proposital do ato por parte do genitor/genitora que busca o ato cartorário, o que necessita ser devidamente averiguado por juiz da unidade judiciária afeta a essas questões, com a oitiva do Ministério Público.

Consoante o art. 17 do ECA, o direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

O art. 21 do Estatuto da Criança e do Adolescente, por seu turno, estabelece que o poder familiar será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil. O art. 1.632 do CC dispõe que a separação judicial, o divórcio e a dissolução da união estável não alteram as relações entre pais e filhos, senão quanto ao direito que aos primeiros cabe de terem em sua companhia os segundos.

Assim, como bem pontua a doutrina especializada, a distinção entre conjugalidade e parentalidade ganha novos traços e importância fundamental na relação parental, devendo os genitores estabelecerem responsabilidades quanto aos interesses dos filhos, remetendo-se cada vez mais à ideia de co-parentalidade.

Neste sentido, é importante refutar a exagerada importância dada ao instituto da guarda, explicada pela ausência de definição dos limites da autoridade parental, e que, muitas vezes, resulta no distanciamento real de pais e filhos, com o esvaziamento desta relação, pelo acúmulo de poderes conferidos ao denominado genitor guardião, “atingindo em especial os filhos que, de coadjuvantes neste processo de ruptura dos pais, passam a ocupar o papel de principal vítima do manuseio psicológico, e até abusivo, de um dos genitores, culminando na denominada alienação parental” (MOREIRA, Luciana Maria Reis. *Alienação parental*. Belo Horizonte: D’ Plácido, 2015, p. 36-65).

Portanto, nessas circunstâncias de ausência de manifestação de um dos genitores, não se pode conceber a prática do ato sem que ocorra sua citação para que possa manifestar sua posição e, eventualmente, exercitar o contraditório, sob pena de esvaziamento do poder familiar do genitor/genitora, em questão a envolver o próprio direito da personalidade do menor.

Cumprе anotar, a título ilustrativo, que até mesmo para simples viagem ao exterior o art. 84 do ECA estabelece a necessidade de autorização judicial, caso o menor não esteja na companhia de ambos os pais ou um dos genitores não tenha autorizado, expressamente, através de documento com firma reconhecida.

Com efeito, apenas o Juízo com competência para a causa de Família poderá velar pela regular tentativa de citação pessoal do genitor/genitora ausente e averiguar se o ato, que não conta com a anuência de um

dos pais, também contempla o respeito à opinião (art. 16, II, do ECA) e a dignidade da criança ou adolescente como pessoa humana em processo de desenvolvimento e como sujeito de direitos civis, humanos e sociais (art. 15 do ECA). Se necessário, o magistrado pode nomear até mesmo perito do Juízo (v.g., assistente social e/ou psicólogo) para trazer subsídios técnicos à decisão. (Id 5326723).

Ao final, a Corregedoria Nacional de Justiça concluiu pela higidez da regulação realizada pela CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – CGJSC, nos seguintes termos:

4. Diante do exposto, entende-se pela higidez da normatização estabelecida no âmbito local que, como visto, a par de nem mesmo inovar no tratamento da matéria, adequadamente a disciplina, conferindo maior segurança jurídica, vez que, ao se deparar com a impossibilidade de manifestação válida de um dos genitores nos procedimentos de reconhecimento voluntário da parentalidade socioafetiva, o oficial registrador deverá emitir nota de recusa e orientar os usuários a apresentarem a demanda na esfera judicial. (Id 5326723).

Por todo o exposto, RESPONDO À CONSULTA no sentido de que a interpretação da CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – CGJSC está em harmonia com o artigo 507, § 6º, do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra).

Desse modo, diante da impossibilidade de manifestação válida de um dos genitores nos procedimentos de reconhecimento voluntário da parentalidade socioafetiva, o oficial registrador deverá emitir nota de recusa e orientar os usuários a apresentarem a demanda no âmbito do Poder Judiciário, com o fim de resguardar a segurança jurídica e o melhor interesse da criança e do adolescente.

É como voto.

Conselheiro **Marcello Terto**

Relator

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRO ULISSES RABANEDA

AUTOS: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS 0002221-09.2025.2.00.0000

REQUERENTE: HELLEN FALCAO DE CARVALHO

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

RELATOR: CONSELHEIRO ULISSES RABANEDA

DATA DE JULGAMENTO: 14/4/2026

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. AUDIÊNCIA JUDICIAL. OITIVA DA VÍTIMA. REGRA DE PRESENCIALIDADE. EXCEPCIONALIDADE DA MODALIDADE TELEPRESENCIAL. NECESSIDADE DE SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS. PREVENÇÃO À REVITIMIZAÇÃO. EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO. PROCEDÊNCIA.

CASO EM EXAME.

Pedido de Providências formulado com o objetivo de que o Conselho Nacional de Justiça estabeleça diretrizes nacionais para a realização de audiências em processos que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, fixando a modalidade presencial como regra geral para a oitiva da vítima, admitindo-se a forma telepresencial apenas em hipóteses excepcionais e mediante salvaguardas adequadas. Pretensão de aprovação de minuta alterando a Resolução CNJ nº 354/2020.

QUESTÃO EM DISCUSSÃO.

Definir se a disciplina atualmente existente acerca das audiências por videoconferência e em formato telepresencial é suficiente para tutelar, de modo adequado, a oitiva de vítimas em processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, ou se se impõe a edição de ato normativo específico, de caráter vinculante, que: (i) estabeleça a presencialidade como regra; (ii) condicione a telepresencialidade à anuência expressa da vítima e à decisão fundamentada; e (iii) imponha salvaguardas materiais e procedimentais destinadas à proteção da vítima e à preservação da higidez do ato processual.

RAZÕES DE DECIDIR.

A Constituição da República, em seu art. 226, § 8º, impõe ao Estado o dever de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares, ao passo que o art. 144 reafirma a centralidade da proteção à integridade física e psicológica das vítimas. A Lei nº 11.340/2006 estrutura microssistema de proteção integral da mulher em situação de violência, orientado à prevenção da revitimização e à realização de atos processuais em condições compatíveis com sua vulnerabilidade.

A virtualização dos atos processuais constitui avanço legítimo em termos de eficiência, acesso à justiça e racionalização de recursos, encontrando amparo, entre outros atos, nas Resoluções CNJ nº 345/2020 e nº 354/2020. Todavia, sua adoção não pode ocorrer de forma indiferenciada em contextos de elevada vulnerabilidade, sob pena de comprometimento da liberdade de manifestação da vítima, da autenticidade da prova e da própria regularidade do procedimento.

A situação concreta que motivou o pedido revelou risco real de que a vítima, em audiência telepresencial, esteja submetida à vigilância, coação ou intimidação pelo agressor, o que evidencia a inadequação da adoção indiscriminada da modalidade virtual em processos dessa natureza.

As manifestações técnicas coligidas nos autos convergiram no sentido da procedência do pedido. O Ministério Público Federal ressaltou que, dada a vulnerabilidade inerente à

violência doméstica, a audiência virtual “pode não representar um método seguro para a oitiva das mulheres”, devendo ser priorizada a escuta presencial ou, quando inevitável a forma remota, a realização do ato em local seguro e adaptado. A Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violência, Testemunhas e de Vulneráveis deste Conselho destacou a necessidade de consolidar “o protagonismo do Poder Judiciário na prevenção à revitimização” e afirmou que a audiência presencial constitui espaço privilegiado de “escuta qualificada, humanização e fortalecimento da confiança pública na Justiça”. A Associação dos Magistrados Brasileiros reconheceu que a realização de audiências em processos dessa natureza deve ser, preferencialmente, presencial, ressalvada a análise das particularidades do caso concreto. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por suas comissões especializadas, defendeu que a audiência presencial deve constituir a regra, com admissão excepcional da videoconferência, desde que acompanhada de salvaguardas institucionais adequadas e veiculada por ato normativo com força vinculante.

A solução juridicamente adequada consiste, assim, na fixação de regime normativo específico que reconheça a presencialidade como regra para a oitiva da vítima em processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, estabeleça a excepcionalidade da audiência telepresencial, imponha a adoção de ambiente institucional seguro sempre que possível, determine cautelas protetivas nas audiências presenciais e preveja capacitação continuada dos agentes do sistema de justiça.

Mostra-se adequada, para tanto, a alteração da Resolução CNJ nº 354/2020, por meio de resolução dotada de generalidade e força vinculante, a fim de assegurar uniformidade nacional e efetividade às diretrizes fixadas.

DISPOSITIVO E TESE.

Pedido julgado procedente para aprovar resolução que altera a Resolução CNJ nº 354/2020, disciplinando a realização de audiências em processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, com a fixação das seguintes teses: (i) a oitiva da vítima deve, como regra, ocorrer de forma presencial; (ii) a audiência telepresencial somente se admite em caráter excepcional, mediante requerimento ou anuência expressa da vítima, dando-lhe ciência de seu direito à audiência presencial; necessidade de decisão judicial fundamentada e verificação concreta de segurança; (iii) nas hipóteses de audiência telepresencial, deve-se assegurar, sempre que possível, ambiente institucional seguro, com suporte técnico e acompanhamento adequado; (iv) nas audiências presenciais, devem ser adotadas cautelas destinadas à proteção da vítima, inclusive separação física entre vítima e agressor, organização de fluxos para evitar contato e garantia de ambiente reservado e seguro; (v) no âmbito do Tribunal do Júri, assegura-se à vítima, na oitiva presencial, acesso restrito ao ato, com presença apenas das pessoas estritamente indicadas na norma; e (vi) os tribunais devem promover capacitação continuada de magistrados, servidores e colaboradores sobre escuta qualificada, riscos da telepresencialidade, prevenção à revitimização e perspectiva de gênero.

Dispositivos relevantes citados:

art. 103-B, § 4º, art. 144 e art. 226, § 8º, da Constituição Federal; Lei nº 11.340/2006; Resolução CNJ nº 254/2018; Resolução CNJ nº 345/2020; Resolução CNJ nº 354/2020; Resolução CNJ nº 492/2023.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, aprovou a alteração de resolução, nos termos do voto do Relator. Ausente, circunstancialmente, o Conselheiro Mauro Campbell Marques. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os Conselheiros representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Regional Federal, do Tribunal Regional do Trabalho e da Justiça Federal. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 14 de abril de 2026. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Jaceguara Dantas, Fabio Esteves, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró. Sustentaram oralmente: em nome próprio, a requerente Hellen Falcão de Carvalho - OAB/DF 25.386; pelo interessado, o Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil Cássio Lisandro Telles; e o Subprocurador-Geral da República José Adonis Callou de Araújo Sá.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Providências autuado sob o nº 0002221-09.2025.2.00.0000, formulado por Hellen Falcão de Carvalho em face do Conselho Nacional de Justiça, no qual se pleiteia a adoção de diretrizes nacionais acerca da realização de audiências em processos que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, com a fixação da modalidade presencial como regra geral.

A requerente sustenta, em síntese, que a realização de audiências por videoconferência, embora útil à celeridade processual, revela-se inadequada em casos dessa natureza, por expor a vítima a riscos concretos de coação, manipulação de depoimentos e comprometimento da integridade física e psicológica.

Como fundamento fático, menciona episódio de ampla repercussão nacional ocorrido no Distrito Federal, no qual a vítima participou de audiência telepresencial enquanto se encontrava sob vigilância direta do agressor, em situação de cárcere privado, sendo coagida a prestar declarações favoráveis, circunstância apenas identificada pela atuação dos agentes estatais durante o ato.

No plano jurídico, invoca a necessidade de observância das diretrizes da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), especialmente no que concerne à proteção integral da mulher e à realização de sua oitiva em ambiente seguro, sustentando que a adoção indiscriminada de audiências virtuais compromete a autenticidade da prova e a própria efetividade da tutela jurisdicional.

Diante disso, requer, em sede cautelar e de mérito: (i) a priorização da realização de audiências presenciais nesses casos; (ii) a regulamentação da matéria pelo CNJ, com fixação de diretrizes uniformes; (iii) a garantia de que, nas hipóteses excepcionais de realização de audiência virtual, a vítima seja ouvida em ambiente institucional seguro; (iv) a expedição de ato normativo nacional; e (v) a capacitação contínua de magistrados e servidores.

Regularmente processado o feito, foi determinada a oitiva de órgãos e entidades com atuação institucional na matéria, dentre os quais o Ministério Público Federal, o

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela procedência do pedido, destacando que a realização de audiências virtuais em casos de violência doméstica pode comprometer a integridade da vítima e a regularidade do ato processual, recomendando a priorização da modalidade presencial ou, quando inviável, a adoção de salvaguardas institucionais adequadas.

A Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violência, Testemunhas e de Vulneráveis deste Conselho, sob a supervisão da Conselheira Renata Gil, também opinou pela procedência do pleito, ressaltando a importância da audiência presencial como espaço de escuta qualificada e de prevenção à revitimização.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) igualmente se posicionou favoravelmente, sugerindo, contudo, que eventual ato normativo possua natureza orientativa e preserve a análise casuística pelo magistrado.

Por sua vez, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) requereu sua admissão como interessado e, por meio de suas comissões especializadas, manifestou-se no sentido de que a audiência presencial deve constituir a regra nesses processos, admitindo-se a forma virtual apenas de maneira excepcional e mediante adoção de salvaguardas adequadas, tendo, ainda, defendido a edição de ato normativo com força vinculante.

É o relatório.

VOTO

Senhor Presidente,

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das mais graves e persistentes violações de direitos fundamentais no Brasil contemporâneo. Trata-se de fenômeno estrutural, reiterado e profundamente enraizado nas relações sociais, podendo, com propriedade, ser qualificado como endêmico, na medida em que se manifesta de forma contínua, disseminada e resistente às respostas institucionais tradicionais.

Os dados empíricos mais recentes confirmam a dimensão alarmante do problema. Segundo a Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher – 11ª edição (DataSenado/Observatório da Mulher contra a Violência), estima-se que 3,7 milhões de mulheres sofreram violência doméstica ou familiar apenas nos últimos 12 meses. Mais grave ainda, o estudo revela que cerca de 29% das mulheres não reconhecem como violência situações que efetivamente vivenciam, o que projeta um cenário real muito mais amplo, alcançando aproximadamente 25 milhões de mulheres expostas a algum tipo de violência no período.

A persistência do fenômeno também se evidencia na sua natureza cíclica e duradoura: mais da metade das vítimas (58%) relatam conviver com situações de violência por mais de um ano, o que revela não apenas a repetição das agressões, mas a dificuldade concreta de ruptura desses vínculos, frequentemente marcada por medo, dependência econômica e fragilidade das redes de apoio. Ademais, o impacto transcende o episódio isolado, atingindo a própria estrutura da vida das vítimas, sendo que

sete em cada dez mulheres relatam prejuízos significativos em sua rotina diária em razão da violência sofrida .

Não se trata, portanto, de eventos episódicos ou excepcionais, mas de uma realidade sistêmica, que se reproduz no ambiente doméstico — justamente o espaço que deveria representar proteção — e que compromete a integridade física, psíquica e a própria autonomia das mulheres. Nesse contexto, a atuação estatal não pode ser neutra nem meramente reativa: impõe-se a adoção de mecanismos institucionais eficazes, capazes de prevenir a revitimização e assegurar que o sistema de justiça opere em condições que garantam, efetivamente, a liberdade, a segurança e a dignidade da vítima.

Pois bem.

A controvérsia posta nos autos demanda a análise da compatibilidade entre a crescente virtualização dos atos processuais e a necessidade de proteção integral e efetiva das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, especialmente no momento sensível de sua oitiva em audiência judicial.

O ponto de partida deve ser a Constituição da República, que estabelece, em seu art. 226, § 8º, 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”, norma que consagra verdadeiro dever estatal de atuação positiva no enfrentamento da violência doméstica. A esse comando soma-se o art. 144 da Constituição, que consagra a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, reforçando a centralidade da proteção à integridade física e psicológica das vítimas.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 11.340/2006 estrutura um microssistema jurídico de proteção integral à mulher em situação de violência, impondo ao Poder Judiciário atuação diligente, sensível e orientada à prevenção da revitimização. A exigência de ambiente seguro para a oitiva da vítima decorre diretamente dessa lógica protetiva, sendo incompatível com contextos que possam comprometer sua liberdade de manifestação.

No âmbito deste Conselho, a matéria também encontra respaldo em políticas institucionais já consolidadas, notadamente a Resolução CNJ nº 254/2018, que institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, bem como a Resolução CNJ nº 492/2023, que tornou obrigatória a adoção da perspectiva de gênero no julgamento de processos judiciais. Tais normativos evidenciam que a atuação jurisdicional deve ser orientada pela proteção das vulnerabilidades e pela prevenção de danos adicionais à vítima.

Por outro lado, é inegável que a virtualização dos atos processuais representa avanço relevante em termos de eficiência, acesso à justiça e racionalização de recursos, sendo legitimamente incorporada ao ordenamento por meio, dentre outros, da Resolução CNJ nº 345/2020 (Juízo 100% Digital) e da Resolução CNJ nº 354/2020, que disciplina a realização de audiências por videoconferência.

O desafio, portanto, não reside em rejeitar a tecnologia, mas em estabelecer limites normativos adequados ao seu uso, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade.

A situação fática que deu ensejo ao presente Pedido de Providências é emblemática e revela, com clareza, os riscos inerentes à realização indiscriminada de audiências

virtuais em casos de violência doméstica. Conforme relatado na inicial, houve episódio em que a vítima participou de audiência telepresencial enquanto se encontrava sob vigilância direta do agressor, em situação de cárcere privado, sendo coagida a prestar declarações favoráveis, circunstância apenas identificada pela percepção dos atores processuais.

Tal realidade evidencia que, em tais contextos, não há garantia de que a vítima se encontra em ambiente seguro, livre de coação física ou psicológica, circunstância que compromete não apenas sua integridade, mas também a própria higidez do ato processual.

A escuta qualificada da vítima — elemento central na apuração de fatos dessa natureza — pressupõe ambiente seguro, acolhedor e livre de constrangimentos, condições que, via de regra, são mais adequadamente asseguradas no formato presencial.

A conclusão a que se chega, portanto, não é pela vedação absoluta das audiências virtuais, mas pela necessidade de estabelecer um regime jurídico que reconheça sua excepcionalidade nesses casos, subordinando sua realização a condições rigorosas de segurança e controle.

Essa compreensão foi, de forma praticamente uníssona, acolhida pelas manifestações técnicas juntadas aos autos.

O Ministério Público Federal, ao se manifestar, encampou manifestação da Procuradoria Federal dos Direitos do cidadão do órgão, nos seguintes termos:

A Constituição Federal garante o direito à igualdade de gênero e preceitua que, no âmbito familiar, o Estado deve assegurar assistência a cada um dos que integram a estrutura da família, criando mecanismos para coibir a violência neste convívio.

Além disso, o Brasil é signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a qual determina que o Estado estabeleça a proteção jurídica dos direitos da mulher e garanta, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que impõe ao Estado que defina procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos.

De modo mais específico, a chamada Lei Maria da Penha fixa importantes mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, prevendo um conjunto articulado de ações de diversos órgãos de prevenção e assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Embora a Lei não contenha orientações específicas ao Poder Judiciário nos casos de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar, são aplicáveis, no que couber, os procedimentos constantes naquele diploma normativo para inquirição, pela autoridade policial, de mulher em situação de violência, os quais preveem que:

I - a inquirição será feita em recinto especialmente projetado para esse fim, o qual conterà os equipamentos próprios e adequados à idade da mulher em situação de violência doméstica e familiar ou testemunha e ao tipo e à gravidade da violência sofrida;

II - quando for o caso, a inquirição será intermediada por profissional especializado em violência doméstica e familiar designado pela autoridade judiciária ou policial;

III - o depoimento será registrado em meio eletrônico ou magnético, devendo a gravação e a mídia integrar o inquérito.

A adoção dessa estrutura se cumpre à salvaguarda da integridade física, psíquica e emocional da depoente, considerada a sua condição peculiar de pessoa em situação de violência doméstica e familiar, razão pela qual deve ser aproveitada também no âmbito do Poder Judiciário.

A análise dos normativos citados permite inferir que, nesses casos, dada a vulnerabilidade decorrente da própria situação de violência, a realização de audiências de modo virtual pode não representar um método seguro para a oitiva das mulheres, tendo em vista a possibilidade de manutenção da vítima no mesmo ambiente do agressor e o comprometimento à sua integridade e à própria legalidade do procedimento realizado, razão pela qual deva ser priorizada a escuta da vítima de modo presencial, ou em caso de sua inevitabilidade, em local seguro e adaptado para esse fim.

Essa diretriz, inclusive, está em consonância às inúmeras recomendações, resoluções, manuais e relatórios expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça visando aprimorar o combate à violência contra a mulher no âmbito do Poder Judiciário e a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional e proteção das vítimas de violência doméstica.

Assim, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão manifesta-se favoravelmente à pretensão formulada pela representante em seu pedido de providências, uma vez que as medidas ali requeridas buscam maximizar a proteção aos direitos da vítima de violência doméstica e familiar, cabendo ao CNJ a regulamentação sobre o modo de realização e condução das audiências em casos envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, priorizando a modalidade presencial.

Outrossim, encaminhe-se cópia do presente expediente ao Grupo de Trabalho Mulher, Criança, Adolescente e Idoso desta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para eventuais sugestões e acréscimos outros à providência proposta.

No mesmo sentido, a Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violência deste Conselho ressaltou que a medida se mostra necessária “para consolidar o protagonismo do Poder Judiciário na prevenção à revitimização e na construção de um sistema de justiça verdadeiramente sensível às vulnerabilidades humanas”, destacando que a audiência presencial constitui espaço privilegiado de “escuta qualificada, humanização e fortalecimento da confiança pública na Justiça”.

A Associação dos Magistrados Brasileiros, embora tenha defendido a edição de ato normativo de natureza meramente orientativo, também reconheceu a centralidade da modalidade presencial, ao defender que “a realização de audiências em processos de violência doméstica seja, preferencialmente, presencial, conforme as particularidades do caso concreto”.

Por sua vez, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de suas comissões especializadas, representadas pela Conselheira Dione Almeida e Tammy Fortunato, Presidentes da Comissão Nacional da Mulher Advogada e da Comissão de Combate à Violência Doméstica e Familiar respectivamente, foi ainda mais enfático ao afirmar que “a audiência presencial deve constituir a regra nos processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, admitindo-se a realização por videoconferência apenas em hipóteses excepcionais e devidamente fundamentadas, com a adoção de salvaguardas institucionais adequadas”, defendendo, inclusive, a edição de ato normativo com força vinculante para assegurar a efetividade da medida.

A convergência dessas manifestações evidencia não apenas a relevância do tema, mas a maturidade institucional do debate, permitindo a este Conselho avançar na construção de diretrizes nacionais claras e uniformes.

Nesse contexto, entendo que a solução juridicamente adequada consiste na fixação de parâmetros normativos que conciliem eficiência processual com proteção efetiva da vítima, orientados pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção integral e da vedação à revitimização.

A audiência presencial deve ser a regra, por representar o meio mais adequado à garantia de escuta qualificada, à preservação da liberdade de manifestação da vítima e à integridade do ato processual.

A audiência telepresencial deve ser excepcional, condicionada à decisão fundamentada do magistrado, à anuência ou requerimento expresso da vítima e à verificação concreta de que não há risco à sua integridade.

Devem existir salvaguardas materiais e procedimentais, especialmente a exigência de que, sempre que possível, a vítima seja ouvida em ambiente institucional seguro, com acompanhamento adequado e garantia de privacidade.

É necessária padronização nacional, de modo a evitar assimetrias entre tribunais e assegurar tratamento uniforme e adequado à matéria em todo o território nacional.

Diante disso, e em consonância com a fundamentação delineada acima, entendo que a providência adequada não é a simples recomendação, mas a edição de resolução, instrumento dotado de generalidade e força vinculante, apto a assegurar efetividade e uniformidade às diretrizes fixadas.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para aprovar o ato normativo anexo, que altera a Resolução CNJ nº 354/2020, a fim de disciplinar a realização de audiências em processos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

É como voto.

Conselheiro **Ulisses Rabaneda**

MINUTA DE RESOLUÇÃO

Altera a Resolução CNJ nº 354/2020, que dispõe sobre a realização de audiências e sessões por videoconferência e em formato telepresencial, para disciplinar o tratamento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o disposto no art. 226, § 8º, da Constituição Federal, segundo o qual incumbe ao Estado assegurar assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações;

CONSIDERANDO a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que institui mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher;

CONSIDERANDO a Resolução CNJ nº 254/2018, que institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO a Resolução CNJ nº 492/2023, que estabelece a obrigatoriedade de adoção da perspectiva de gênero nos julgamentos;

CONSIDERANDO a necessidade de assegurar a proteção integral da vítima, a escuta qualificada e a prevenção à revitimização;

CONSIDERANDO a necessidade de compatibilizar a utilização de meios telepresenciais com a garantia da integridade do ato processual e da livre manifestação da vítima;

CONSIDERANDO o decidido no PP nº 0002221-09.2025.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Ulisses Rabaneda;

RESOLVE:

Art. 1º A Resolução CNJ nº 354, de 18 de novembro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º-A. Nas ações que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, a oitiva da vítima deverá, como regra, ser realizada de forma presencial, assegurando-se ambiente adequado à escuta qualificada, à proteção da integridade física e psicológica e à higidez do ato processual.

§ 1º A realização de audiência telepresencial para a oitiva da vítima será admitida apenas em caráter excepcional, desde que cumulativamente:

I – haja requerimento ou anuência expressa da vítima, a ser manifestada no ato de sua intimação, ocasião em que deverá ser cientificada do direito a audiência presencial;

II – seja proferida decisão judicial fundamentada, com análise das circunstâncias concretas do caso;

III – estejam asseguradas condições que garantam a livre manifestação da vítima, sem interferência ou coação de terceiros.

§ 2º Na hipótese de realização de audiência em formato telepresencial, o magistrado deverá, sempre que possível, determinar que a vítima seja ouvida em ambiente institucional seguro, especialmente em unidade judiciária ou em espaço público adequado, com suporte técnico e acompanhamento necessário.

§ 3º O juiz adotará medidas ativas para verificar a inexistência de situação de risco, coação ou presença de terceiros que possam comprometer a autenticidade do depoimento, podendo suspender o ato caso identifique qualquer indício de violação à liberdade da vítima.

§ 4º Nas audiências presenciais, deverão ser adotadas medidas destinadas à proteção da vítima, especialmente:

I – separação física entre vítima e agressor;

II – organização de fluxos que evitem contato direto entre vítima, agressor e seus familiares;

III – garantia de ambiente reservado e seguro;

IV – adoção de protocolos de acolhimento.

§ 5º No âmbito do Tribunal do Júri, quando da realização de audiência presencial para a oitiva da vítima em processos que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, será assegurado o direito de que o ato ocorra com acesso restrito, garantindo-se a presença apenas do magistrado ou magistrada que preside o feito, do representante do Ministério Público, dos advogados constituídos, dos jurados, quando já constituído o Conselho de Sentença, e dos servidores estritamente necessários à realização do ato, resguardando-se a intimidade, a dignidade e a segurança da vítima.

§ 6º O disposto neste artigo aplica-se sem prejuízo da observância da Lei nº 11.340/2006 e das diretrizes estabelecidas nas Resoluções CNJ nº 254/2018, nº 492/2023 e demais atos normativos pertinentes.”

.....
Art. 13-A. Os tribunais deverão promover capacitação continuada de magistrados, servidores e colaboradores que atuem em processos envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, com enfoque:

I – na escuta qualificada da vítima;

II – nos riscos inerentes à realização de audiências telepresenciais nesse contexto;

III – na prevenção à revitimização;

IV – na aplicação da perspectiva de gênero nos atos processuais.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

VOTO CONVERGENTE

A CONSELHEIRA JACEGUARA DANTAS DA SILVA:

Inicialmente, louvo ao bem lançado voto do Eminentíssimo Relator, Conselheiro Ulisses Rabaneda, pelo trabalho realizado em prol da proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Gostaria de destacar a manifestação da Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis, à época presidida pela Eminentíssima Conselheira Renata Gil.

Conforme expressado no referido parecer, é salutar o estabelecimento de diretrizes nacionais de instituíam a modalidade presencial como regra para audiências de instrução e julgamento em processos de violência doméstica e familiar contra a mulher. O objetivo é assegurar a integridade física e psicológica das vítimas, prevenindo a coação e a revitimização, em conformidade com a Lei Maria da Penha e compromissos internacionais como a Convenção de Belém do Pará.

Aliás, as Recomendações Gerais do Comitê CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), decorrentes das obrigações alinhavadas no âmbito da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada pelo Brasil por intermédio do Decreto n. 4.377/2002, são enfáticas no que concerne à exigência de construção de Sistemas de Justiça que não revitimizem meninas e mulheres.

Assim extrai-se, por exemplo, da Recomendação n. 33 da CEDAW, que identifica – dentre outros componentes atrelados ao acesso à justiça, a necessidade de construção de sistemas que sejam contextualizados, dinâmicos, participativos, abertos a medidas práticas inovadoras, sensíveis a gênero, e levem em consideração as crescentes demandas por justiça pelas mulheres.

Mais recentemente, quando da realização da 70ª sessão da CSW – Comissão sobre a Situação da Mulher da ONU, na qual estive presente, o foco central das discussões se concentrou no fortalecimento do acesso à justiça para todas as mulheres e meninas. E deve-se ressaltar que este fortalecimento perpassa pela necessidade de se garantir que meninas e mulheres sejam protegidas de toda forma de discriminação, abuso ou revitimização. Ainda, imprescindível que as instituições construam mecanismos que fortaleçam a confiança destas nas instituições, promovendo sistemas jurídicos equitativos e inclusivos.

Tal medida mostra-se essencial, para possibilitar um atendimento humanizado e focado na proteção da vítima, conforme o artigo 10-A da Lei n. 11.340/2006, que prevê ambiente seguro e que evite a repetição desnecessária de depoimentos.

Ademais, cumpre ressaltar que a Lei n. 14.245/2021 inseriu o artigo 400-A no Código de Processo Penal, atribuindo ao juiz a responsabilidade de zelar pela integridade da vítima.

Aliado a isso, a Resolução CNJ n. 492/2023, tornou obrigatório o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

Ressalto, ainda, que é forçoso reconhecer a existência de desigualdades de acesso aos meios tecnológicos no Brasil, pois nem todas as vítimas possuem internet estável ou espaço privado, o que pode enfraquecer o acesso à justiça em condições de igualdade.

A redução da imediação da prova no ambiente virtual, somada a falhas técnicas e limitações de imagem, compromete a avaliação da credibilidade das declarações e transfere à vítima o ônus de garantir um ambiente seguro, o que é inviável em cenários de convivência com o agressor.

Dessa forma, a presencialidade deve ser a regra para assegurar acolhimento e integridade processual, visto que permite uma melhor aferição dos fatos, enquanto os formatos virtual ou híbrido devem ser admitidos apenas excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada e consentimento informado, garantindo que a tecnologia atue como aliada e não como obstáculo à rede de proteção da mulher.

Sublinho que, ainda assim, devem ser implementadas salvaguardas como a realização do ato em locais institucionais seguros, canal privado de comunicação e a fiscalização do ambiente do depoimento pelo magistrado.

A fixação dessas diretrizes, que evidenciam o papel da tecnologia como ferramenta auxiliar, reflete o compromisso deste Conselho com a construção de um Sistema de Justiça mais humano, sensível ao gênero e capaz de reduzir efetivamente a vulnerabilização e a revitimização no ambiente processual.

Diante do exposto, reitero os elogios à iniciativa do Eminentíssimo Relator, cujo trabalho é fundamental para o aprimoramento da prestação jurisdicional e para o fortalecimento da rede de proteção às mulheres.

É como voto.

Brasília/DF, data e assinatura registradas em sistema.

JACEGUARA DANTAS DA SILVA
Conselheira

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

CONSELHEIRA DAIANE NOGUEIRA DE LIRA

AUTOS: PROCESSO DE REVISÃO DISCIPLINAR 0004022-91.2024.2.00.0000

REQUERENTE: JOAO LUIS FISCHER DIAS

REQUERIDO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS - TJDF

RELATORA: CONSELHEIRA DAIANE NOGUEIRA DE LIRA

DATA DE JULGAMENTO: 3/3/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES (PADS). PRELIMINARES. INOBSERVÂNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. AUSÊNCIA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR. ATUAÇÃO DA CGJDFT. INOCORRÊNCIA DE NULIDADES. PARTICIPAÇÃO DAS VÍTIMAS. REGULARIDADE. AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO. AFASTAMENTO DO REQUERENTE. POSSIBILIDADE. SUSPEIÇÃO DE DESEMBARGADORA RELATORA. NÃO CONFIGURAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VERDADE SABIDA. INSUBSISTÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. JULGAMENTO. CONFORMIDADE COM O CONJUNTO PROBATÓRIO. SANÇÃO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. GRAVIDADE DOS FATOS. INCOMPATIBILIDADE COM O EXERCÍCIO DA MAGISTRATURA. PROPORCIONALIDADE. PEDIDO REVISIONAL IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1.1 Revisão disciplinar proposta por magistrado visando à desconstituição de decisão de tribunal que lhe aplicou a pena de aposentadoria compulsória nos PADS n. 0705129-70.2023.8.07.0000, 0705124-48.2023.8.07.0000 e 0705128-85.2023.8.07.0000.

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

2.1 Análise das preliminares de: (i) inobservância de foro por prerrogativa de função; (ii) ausência de investigação preliminar; (iii) atuação passiva da CGJDFT; (iv) participação das vítimas nos PADS; (v) suspeição da Desembargadora Relatora; e (vi) alegada aplicação da teoria da verdade sabida. 2.2 Verificação da regularidade do processo disciplinar e da proporcionalidade da sanção aplicada, à luz do conjunto probatório.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3.1 Não há nulidade por inobservância de foro, tendo havido apuração preliminar pela CEAMS e pela CGJDFT.

3.2 Inexistente nulidade por ausência de investigação preliminar, diante da realização de apuração inicial e sindicância, com garantia de manifestação do requerente.

3.3 Inviável acolher alegação de pressão institucional sobre a CGJDFT, inexistindo elementos que infirmem a atuação do Órgão Especial.

3.4 A participação das vítimas de assédio sexual em PADS é ampla e abrange tanto o acompanhamento dos atos instrutórios quanto a possibilidade de produção de provas, formulação de perguntas às testemunhas e ao processado, bem como apresentação de alegações finais e realização de sustentação oral. Precedentes: PAD n. 0006667-60.2022.2.00.0000 e 0006166-04.2025.2.00.0000.

3.5 A realização de oitivas sem a presença física do requerente mostra-se adequada, em observância à proteção das vítimas. Além disso, não houve prejuízo à defesa, es-

tando os advogados presentes nas oitivas, inclusive com possibilidade de formulação de questionamentos.

3.6 Não configurada suspeição da Relatora, diante da ausência de elementos concretos e contemporâneos. Pelo contrário, os argumentos evidenciam intolerável tese de defesa misógina, com a utilização de expressões que buscam desqualificar o trabalho técnico da Desembargadora Relatora.

3.7 Insubsistente a alegação de julgamento por verdade sabida, diante da ampla instrução probatória.

3.8 No mérito, o conjunto probatório revela prática reiterada de assédio sexual e moral, comprovada por provas documentais e testemunhais.

3.9 A revisão disciplinar orienta-se pelo Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (Resolução CNJ n. 492/2023), instrumento hermenêutico destinado a afastar estereótipos, preconceitos e assimetrias estruturais.

3.10 Casos de assédio sexual e moral demandam especial atenção à desigualdade de poder, frequentemente manifestada em relações hierárquicas, econômicas ou de gênero.

3.11 A palavra da vítima, quando coerente e corroborada por provas indiretas, possui elevado valor probatório, sobretudo em contextos de prática oculta.

3.12 Narrativas defensivas baseadas em estereótipos misóginos configuram revitimização e não podem ser admitidas. De igual modo, deve-se afastar qualquer forma de culpabilização da vítima na análise dos fatos.

3.13 Configurado desbalanceamento hierárquico entre o requerente e as vítimas, circunstância apta a gerar temor reverencial, incompatível com qualquer presunção de consentimento.

3.14 Quanto à sanção disciplinar aplicada, a pena de aposentadoria compulsória mostra-se proporcional aos fatos constatados pelo Tribunal. Os atos praticados pelo magistrado configuram um conjunto de condutas graves, executadas com abuso de autoridade e de poder, elementos característicos do assédio sexual e moral. Trata-se de sanção administrativa apta a reprovar a conduta do magistrado e a prevenir comportamentos semelhantes, além de demonstrar que o Poder Judiciário rejeita, com veemência, toda e qualquer forma de assédio contra as mulheres.

3.15 Determina-se a intimação do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União, bem como a remessa de cópia à OAB/GO, para as providências cabíveis.

IV. DISPOSITIVO

4.1. Pedido revisional julgado improcedente.

Precedentes citados:

STJ – AgRg no REsp n. 2.083.599/SP; CNJ - REVDIS n. 0004351-74.2022.2.00.0000, REVDIS n. 0003924-48.2020.2.00.0000, PAD n. 0006667-60.2022.2.00.0000, REVDIS n. 0009177-80.2021.2.00.0000.

Dispositivos citados:

RICNJ – artigo 83; Lei n. 9.784/1999 – artigos 9º e 38.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, julgou improcedente o pedido revisional, nos termos do voto da Relatora, acrescido das sugestões dos Conselheiros Mauro Campbell Marques e Ulisses Rabaneda. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, os Conselheiros representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Regional Federal e da Justiça Federal. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin. Plenário, 3 de março de 2026. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Edson Fachin, Mauro Campbell Marques, Jaceguara Dantas, Alexandre Teixeira, Fabio Esteves, Guilherme Feliciano, Silvio Amorim, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró. Sustentaram oralmente: em nome próprio, o requerente João Luís Fischer Dias; e o Subprocurador-Geral da República José Adonis Callou de Araújo Sá.

RELATÓRIO

A SENHORA CONSELHEIRA DAIANE NOGUEIRA DE LIRA (RELATORA):

Trata-se de Revisão Disciplinar (REVDIS) proposta por João Luís Fischer Dias contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que lhe aplicou a pena de aposentadoria compulsória, no julgamento dos PADs 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000.

O requerente apresentou na inicial um breve histórico de sua carreira funcional e destacou a ausência de punições administrativas. Atribuiu as denúncias a desafios no ambiente profissional, alegou viver uma tragédia pessoal e sustentou a nulidade dos processos administrativos disciplinares.

Sustentou que não houve investigação dos fatos e oitiva das supostas vítimas e do acusado nas fases anteriores à instauração dos PADs, bem como apontou o desrespeito ao foro por prerrogativa de função. Afirmou que foram conferidos poderes acusatórios às vítimas, inclusive com direito à sustentação oral e produção de provas.

Assinalou que houve atuação passiva da Corregedora-Geral da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (CGJDF) na condução dos feitos diante de uma atuação política da Associação de Servidores da Justiça do Distrito Federal (ASSEJUS) e de setores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Arguiu o cerceamento de defesa e destacou que não foi permitida sua presença nas audiências em que foi colhida a prova testemunhal.

No mérito, o requerente argumentou que a ausência de designação para um cargo em comissão foi motivo das denúncias que alega serem falsas, uma vez que o retorno ao trabalho presencial era requisito para assunção do cargo e a denunciante não teria aceitado a condição. Registrou que não praticou qualquer conduta caracterizada como assédio sexual e que ocorreu um abraço fraternal cuja iniciativa partiu da suposta vítima.

Sustenta ter havido um conluio entre as servidoras que integravam sua equipe para falsearem a verdade dos fatos e que os julgadores do TJDFT foram induzidos

a erro. Pediu o reconhecimento da desproporcionalidade da pena de aposentadoria compulsória.

Ao final, requereu como preliminar a nulidade dos processos administrativos disciplinares e retorno às atividades judicantes. No mérito, pugnou pela absolvição e, em caráter subsidiário, aplicação da pena de censura.

Nos termos do despacho Id5714812, os autos foram encaminhados para apresentação de razões finais pelo Procurador-Geral da República e o requerente peticionou, no Id5694322, para informar a ausência de juntada do inteiro teor dos processos administrativo disciplinares instaurados pelo TJDF.

O Ministério Público Federal (MPF) manifestou-se no Id5714812, para requerer diligências, dentre as quais a juntada dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, n. 0705124-48.2023.9.07.000 e n. 0705128- 85.2023.8.07.000.

Razões finais do MPF no Id5854101, nas quais o órgão ministerial se manifestou pela improcedência do pedido revisional.

O requerente apresentou suas razões finais no Id5905656.

É o relatório.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheira **Daiane Nogueira de Lira**

Relatora

VOTO

A SENHORA CONSELHEIRA DAIANE NOGUEIRA DE LIRA (RELATORA):

Trata-se de Revisão Disciplinar (REVDIS) proposta por João Luís Fischer Dias contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) que lhe aplicou a pena de aposentadoria compulsória no julgamento dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 070512448.2023.9.07.000 e 0705128- 85.2023.8.07.000.

O requerente sustentou que a decisão proferida pelo TJDF deve ser anulada por contrariar texto expresso de lei e ato normativo editado pelo Conselho Nacional de Justiça, além de estar em desacordo com as evidências dos autos de origem. Apontou irregularidades na tramitação dos PADs, cerceamento de defesa e argumentou que não foi praticada conduta capaz de caracterizar infração funcional. Pediu a desconstituição da decisão que lhe aplicou a pena de aposentadoria compulsória ou, alternativamente, a readequação da pena aplicada.

A pretensão revisional não comporta acolhimento.

1. Delimitação da atuação do CNJ. Valoração de provas. Caráter recursal. Impossibilidade. Controle de legalidade. Tempestividade.

Preliminarmente ao exame do mérito deste procedimento, é preciso registrar que a Revisão Disciplinar não ostenta natureza de recurso e não tem por objetivo reapreciar, de forma ampla, as provas produzidas no processo administrativo disciplinar. As restritas hipóteses de cabimento deste procedimento estão estabelecidas no artigo 83 do RICNJ, vejamos:

Art. 83. A revisão dos processos disciplinares será admitida:

I - quando a decisão for contrária a texto expresso da lei, à evidência dos autos ou a ato normativo do CNJ;

II - quando a decisão se fundar em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos;

III - quando, após a decisão, surgirem fatos novos ou novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da decisão proferida pelo órgão de origem.

Registre-se que este Conselho não é mera instância na qual o requerente, inconformado com a decisão que lhe foi desfavorável, pede novo julgamento. Nesse sentido já decidiu o Plenário do CNJ:

REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO. DESÍDIA. MÁ GESTÃO. CONDUTA NEGLIGENTE. REITERAÇÃO. HISTÓRICO DISCIPLINAR POR INSUFICIÊNCIA DE PRODUTIVIDADE E MÁ GESTÃO. SEGUNDA APOSENTADORIA APLICADA À MAGISTRADA. FATOS COMPROVADOS. DOSIMETRIA ADEQUADA. IMPROCEDÊNCIA. 1. Revisão disciplinar instaurada a pedido de F. C. O. de A. R., J. de D. T. da V. E. de E. F. de C., para reexame da decisão do Tribunal de Justiça [...] que, nos autos do Processo Administrativo Disciplinar nº [...], aplicou-lhe a pena de aposentadoria compulsória. 2. Prática reiterada de conduta negligente no cumprimento dos deveres, bem como comportamento funcional incompatível com o bom desempenho das atividades do Poder Judiciário. Violação dos deveres previstos no art. 35, II, III e VII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Magistrada que foi apenada anteriormente e respondeu em inúmeros processos disciplinares por insuficiência de produtividade e má gestão da unidade judiciária. 3. Contrariedade à lei ou às evidências dos autos não caracterizada. Inexistência de novos fatos ou circunstâncias aptas a ensejar a modificação da condenação da requerente. 4. A pena aplicada à magistrada - aposentadoria compulsória - se reveste de proporcionalidade. Dosimetria adequada. 5. Incompatibilidade permanente da magistrada para o exercício da atividade jurisdicional. 6. Manifestação do Parquet pela improcedência do pedido, com a manutenção da sanção de aposentadoria compulsória imposta à J. F. C. O. de A. R. 7. O Conselho Nacional de Justiça não é instância recursal ordinária dos julgamentos de natureza disciplinar realizados pelos tribunais. Prece-

dentes do CNJ. 8. Improcedência da REVDIS. (CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0004351-74.2022.2.00.0000 - Rel. VIEIRA DE MELLO FILHO - 2ª Sessão Ordinária de 2023 - julgado em 28/02/2023, grifamos)

REVISÃO DISCIPLINAR - ACÓRDÃO DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL QUE EM SEDE RECURSAL CONFIRMOU A APLICAÇÃO AO MAGISTRADO DA PENALIDADE DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA - TENTATIVA DE REDISCUSSÃO E REAPRECIAÇÃO DA PROVA – VIÉS RECURSAL DA DEMANDA - IMPOSSIBILIDADE - IMPROCEDÊNCIA. 1. A pretensão de reanálise do conjunto probatório, já exaustivamente apreciado em duas instâncias administrativas – Tribunal Regional Federal e Conselho da Justiça Federal –, evidencia o viés recursal da demanda quando não se demonstra, ao menos, uma das hipóteses de cabimento da revisão disciplinar. 2. A revisão disciplinar se assemelha à revisão criminal, de modo que não se presta para o reexame da matéria decidida anteriormente. Por revestir natureza de pedido autônomo, com o qual se busca a desconstituição da coisa julgada administrativa, tampouco se trata de recurso. O Conselho Nacional de Justiça, em sua missão constitucional, não se apresenta como instância recursal dos processos disciplinares. 3. Revisão Disciplinar improcedente. (CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0003924-48.2020.2.00.0000 - Rel. LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEL - 339ª Sessão Ordinária - julgado em 05/10/2021, grifo nosso)

A análise do pedido revisional ocorre pelo controle de legalidade do procedimento, efetuando-se o cotejo das provas coligidas aos autos com a decisão condenatória. Portanto, inexistente espaço para retomar a causa desde o início e realizar novo julgamento.

Em relação à tempestividade, cabe destacar que, conforme informado pelo TJDFT no Id5686403, o trânsito em julgado da decisão, proferida no julgamento dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, ocorreu em 23 de outubro de 2023 e a presente Revisão Disciplinar foi proposta em 10 de julho de 2024. Dessa forma, o requerente pediu o controle de legalidade da decisão condenatória no prazo anual previsto pelo artigo 82 do RICNJ.

Quanto ao objeto deste procedimento, incumbe a este Conselho examinar na presente REVDIS a regularidade dos procedimentos adotados pelo TJDFT no curso do processo administrativo disciplinar, bem como a proporcionalidade da pena aplicada ao magistrado João Luís Fischer Dias.

Estabelecidas as bases para análise da pretensão do requerente, passo ao exame das questões suscitadas nos autos.

2. PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Denúncias de assédio moral e sexual. Servidoras. Provas. Harmonia. Imputações. Procedência parcial. Pena de aposentadoria compulsória.

Antes de examinar as questões suscitadas nesta Revisão Disciplinar, convém rememorar os fatos que motivaram a aplicação da pena de aposentadoria compulsória

ao requerente, resultante do julgamento de três processos administrativos disciplinares em face das acusações de assédio moral e sexual, formuladas por servidoras do TJDFT que, em períodos distintos, foram subordinadas ao magistrado João Luís Fischer Dias.

A primeira acusação é a de assédio sexual. Ela foi apresentada pela servidora C. S. F. L., ao reportar a uma comissão interna do TJDFT, um episódio ocorrido no gabinete do magistrado, em 29 de agosto de 2022, e gerou o PAD n. 0705124-48.2023.9.07.000.

A servidora C. S. F. L. relatou que o magistrado lhe informou sobre a disponibilização de um cargo em comissão nível CJ-01 para a assessoria de seu gabinete e que ela seria a indicação natural para a posição. À época dos fatos, a servidora trabalhava em regime remoto e residia em Goiânia – GO e este foi um fator que deveria ser discutido para a efetivação da designação.

Na denúncia apresentada ao TJDFT, foi registrado que houve insistência do requerente para que a conversa ocorresse fora do ambiente de trabalho, gerando desconforto o fato dos convites serem para que a reunião ocorresse em um sítio particular, em Alexânia – GO, durante o fim de semana, ou em uma cafeteria.

A situação foi exposta a colegas que também apontaram impropriedade das propostas e, a fim de forçar o diálogo nas dependências do Tribunal, a servidora C. S. F. L. disse ao magistrado que levaria um empadão goiano, para um lanche coletivo, com toda a equipe, e que esta seria uma oportunidade para a discussão sobre a designação para o cargo em comissão.

Foi descrito pela servidora C. S. F. L. que, durante a reunião no TJDFT, houve uma sequência de atos invasivos ocorridos no gabinete privativo do requerente. Aduziu que, dentro da sala e com as portas fechadas, o magistrado João Luís Fischer Dias estabeleceu, como condição para a nomeação ao cargo em comissão, o retorno ao trabalho presencial e, como contraproposta, foi sugerido um regime híbrido. Porém, em vez de responder, a servidora assinalou que o requerente a olhou fixamente e pediu um abraço, o qual foi interpretado como uma forma de selar o acordo entre ambos. Contudo, o magistrado permaneceu sentado e a puxou pela cintura numa tentativa de forçá-la a sentar em seu colo e disse “senta aqui”.

A servidora C. S. F. L. disse ter resistido ativamente e, com as mãos nos ombros do requerente, verbalizou sua recusa, dizendo “não, Doutor”, “pare com isso” e se desencilhou parcialmente da investida. No entanto, o magistrado levantou-se da cadeira e agarrou-a por trás, tocando em suas nádegas. Afirmou que, após se soltar novamente, foi agarrada lateralmente pela cintura e, nesse momento, livrou-se definitivamente e saiu da sala em pânico, buscando auxílio de colegas que estavam na área comum do gabinete.

Houve menção a práticas recorrentes do requerente como o hábito de beijar as mãos e braços das assessoras, uso constrangedor do banheiro privativo com a porta entreaberta no momento dos despachos e a realização de “autoconvites” para visitar a residência de servidoras.

O PAD n. 0705129-70.2023.8.07.000 foi instaurado em decorrência da manifestação da servidora K. M. R. à Comissão Enfrentamento dos Assédio Moral e Sexual (CEAMS), que detalhou um padrão persistente de assédio que perdurou por três anos e que escalou para perseguição (stalking), mesmo após a servidora ter deixado o gabinete do requerente.

A servidora K. M. R. alegou que, durante todo o período que trabalhou com o magistrado, foi constantemente importunada com convites e atitudes que demonstravam o desejo de um relacionamento não profissional, tais como: tomar vinho, encontros no sítio particular ou em restaurantes, envio de mensagens de conotação pessoal (poemas, fotos de viagens de férias).

Como exemplo de esforço ativo para monitorar sua vida fora do local de trabalho, citou o episódio que o magistrado João Luís Fischer Dias localizou uma foto antiga no aplicativo Pinterest e lhe enviou por WhatsApp com a legenda: “Está linda”.

Ressalte-se que, no PAD n. 0705129-70.2023.8.07.000, também foi relatado o hábito do requerente de beijar as mãos das servidoras e a tentativa de iniciar abraços que evoluíam para toques indesejados, como alisar a lateral do corpo.

Em relação ao stalking, a servidora K. M. R. afirmou que o comportamento persecutório continuou após o desligamento do gabinete do requerente que, mesmo após ter seu número de celular bloqueado, para cessar qualquer tipo de contato, passou a enviar SMS e mensagens de WhatsApp por outro número, o que evidenciaria uma obsessão e flagrante desrespeito. A servidora registrou ter enviado uma mensagem de texto inequívoca, relatando ser casada e que nunca possuiu qualquer interesse em relacionamento fora do ambiente profissional, pedindo para que cessasse com as investidas (“O senhor está me assustando.... Por favor, não entre em contato novamente”).

Consta do PAD n. 0705129-70.2023.8.07.000 que o requerente ignorou os apelos explícitos da servidora K. M. R. e passou a ligar constantemente para sua nova lotação, fato presenciado pelos novos colegas de trabalho. Diante de nova mudança de setor, o magistrado conseguiu de alguma forma tomar ciência desta circunstância e lhe enviou um e-mail parabenizando pela designação. Tal fato foi interpretado como uma tentativa de intimidação e demonstração que sua vida estava sendo monitorada.

Por sua vez, o PAD n. 705128-85.2023.8.07.0000 é originário de denúncia apresentada pela então Assessora-Chefe do magistrado, a servidora M. M. de M. Além de corroborar as denúncias das outras servidoras com testemunhos do ambiente de trabalho tóxico, neste procedimento foram relatados episódios de assédio moral, configurado por comentários racistas em relação a outros servidores, pedidos de favores pessoais e retaliações administrativas (esvaziamento da função de gestão e oferta do cargo à substituta) após a recusa a um almoço.

3. PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Defesa. Negativa dos fatos. Comportamento. Justificativas. Denúncias. “Motim” de servidoras. Instrução processual. Alegação de irregularidades.

Ao apresentar defesa, nos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 070512448.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, o magistrado João Luís Fischer Dias negou a prática de irregularidades e questionou a validade das provas apresentadas e a real motivação das denúncias feitas pelas servidoras de seu gabinete.

O assédio sexual sofrido pela servidora C. S. F. L. foi veementemente refutado. O requerente sustentou que o encontro no gabinete privado foi estritamente profissional e negou qualquer tipo de contato físico inapropriado. Afirmou que o pedido de abraço partiu da servidora que, diante da frustração de não poder conciliar o cargo em comissão com o trabalho remoto, ficou abalada e talvez por problemas psicológicos e psiquiátricos preexistentes teve um surto e fantasiou a importunação. O magistrado

justificou os convites, para encontros fora do TJDF, como uma forma de facilitar a logística da servidora ou por conveniência pessoal própria, sem intenção subjacente.

Em relação à denúncia apresentada pela servidora K. M. R., o magistrado João Luís Fischer Dias sustentou que as interações foram amistosas e cordiais e rejeitou a alegação de stalking. Alegou que apenas compartilhou poemas de autores renomados e que não houve conotação romântica no envio de fotos e músicas. Justificou as insistentes ligações para servidora como uma tentativa de conciliação, sem intenção persecutória.

A fim de justificar os fatos relatados pela servidora M. M. de M., o requerente disse que os pedidos para realização de favores pessoais consistiram em apelo humanitário diante de uma dificuldade familiar e contestou a alegação de abuso de poder e de retaliação.

A linha de defesa comum, nos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 070512448.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, consistiu na hipótese de que as acusações foram orquestradas pelas servidoras, em uma espécie de “motim” organizado pela Assessora-Chefe de seu gabinete (M. M. de M.), que teria se aproveitado do surto da servidora C. S. F. L., para arregimentar outras servidoras e, em conluio, perpetrarem uma ação coordenada e mal-intencionada.

Quanto à tramitação dos processos administrativos disciplinares, o magistrado João Luís Fischer Dias suscitou a nulidade dos procedimentos com base na inobservância do devido processo legal e em razão do cerceamento de defesa. Para tanto, afirmou que não houve investigação dos fatos e oitiva das supostas vítimas antes da instauração dos PADs e alegou que houve desrespeito ao foro por prerrogativa de função. Além disso, argumentou que as denunciantes aturam como partes e pediu a nulidade dos depoimentos e provas produzidas pelas servidoras.

4. PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Julgamento. Imputações. Parcial procedência. Pena. Aposentadoria Compulsória.

No julgamento dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, a Relatora, Desembargadora Gislene Pinheiro, concluiu pela parcial procedência das imputações e aplicou ao magistrado João Luís Fischer Dias a pena de aposentadoria compulsória. O voto foi acompanhado pela maioria dos membros do Órgão Especial do TJDF.

A Relatora afastou as preliminares suscitadas pela defesa e fundamentou sua decisão no princípio da busca da verdade real e na Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999), que admite o requerimento de diligências e produção de provas por interessados. O voto também destacou a aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Com base nas diretrizes estabelecidas pelo citado protocolo, a oitiva das vítimas e algumas testemunhas apenas com a presença dos advogados do requerente (o magistrado acompanhou os atos por videoconferência) foi justificada como medida para evitar a revitimização e constrangimentos. A Desembargadora Relatora também sinalizou que, de acordo com a orientação deste Conselho, a palavra das vítimas de violência de gênero tem especial valor probante, sobretudo em razão da natureza da conduta.

No mérito, a Desembargadora Relatora julgou procedente as imputações do PAD n. 0705124-48.2023.9.07.000, que apurou a denúncia apresentada pela servidora C. S. F. L. A decisão destacou que a condenação não foi baseada apenas na palavra da vítima que, embora firme e coerente, foi corroborada por testemunhos de pessoas que tiveram contato com a vítima, minutos após os fatos, registros médicos oficiais e depoimentos que permitiram compreender o contexto do ambiente de trabalho das servidoras denunciadas.

A denúncia de assédio sexual e stalking apresentada pela servidora K. M. R. e apurada, no PAD n. 0705129-70.2023.8.07.000, foi integralmente acolhida. Neste procedimento, a Relatora rebateu a tese de que as interações ocorreram em uma relação de amizade, uma vez que as condutas do requerente foram consideradas inapropriadas. A Relatora considerou que houve perseguição à servidora diante das provas de insistência do requerente, mesmo após os pedidos para que os contatos cessassem e dos testemunhos das reiteradas ligações do magistrado.

Lado outro, a denúncia de assédio moral que foi objeto do PAD n. 705128-85.2023.8.07.0000 foi julgada improcedente. Ao examinar este caso, a Desembargadora Relatora entendeu que as condutas inapropriadas consistiram em fatos isolados, incapazes de caracterizar a falta funcional.

Em razão da procedência das imputações dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000 e 0705124-48.2023.9.07.000 e diante da gravidade das condutas cuja prática foi comprovada pela instrução processual, a Relatora discordou da manifestação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) pela aplicação da censura, para sancionar o requerente com a aposentadoria compulsória.

5. Revisão Disciplinar. Análise. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Necessidade de observância. Resolução CNJ n. 492/2023.

É essencial registrar que a análise da presente Revisão Disciplinar será orientada pelas diretrizes estabelecidas por este Conselho no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, cuja observância passou a ser obrigatória com a edição da Resolução CNJ n. 492, de 17 de março de 2023.

Anote-se que, apesar de não criar direitos ou inovar no ordenamento jurídico, o citado protocolo é uma ferramenta hermenêutica de suma importância para que o julgamento de processos administrativos ou judiciais seja isento de estereótipos, preconceitos e assimetrias que marginalizaram mulheres e outros grupos de vulneráveis.

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero estabelece medidas para corrigir distorções em julgamentos causadas por uma visão sexista, na qual a figura masculina é preponderante no Direito. Além disso, as orientações instituídas por este Conselho reconhecem que as dinâmicas de poder que permeiam as relações sociais, em especial no ambiente de trabalho, devem ser abordadas de modo a concretizar o princípio da igualdade em sua dimensão material.

Ademais, os casos que envolvem a prática de assédio sexual e moral são hipóteses típicas de aplicação do protocolo. Seja qual for a modalidade de assédio, o elemento comum é a existência de uma desigualdade de poder, que pode ser manifestada na forma hierárquica, econômica ou de gênero. Aquele que agride com palavras, ações ou omissões, em regra, atua sob o disfarce da brincadeira, do galanteio ou da boa educação ou ainda, na clandestinidade, em espaços privados, longe de testemunhas para se valer de sua posição de superioridade como instrumento para intimidar e silenciar

as vítimas. A desigualdade de gênero que, infelizmente, ainda presenciamos em nossa sociedade potencializa essas práticas e torna a mulher o alvo principal.

Nesse contexto, a perspectiva de gênero conduz a uma valoração adequada da palavra da vítima, uma vez que, na ausência de testemunhas oculares, um relato coeso e detalhado feito pela pessoa agredida, quando ratificado por provas indiretas, tais como o estado emocional posterior, declarações de terceiros ou registros médicos, tem valor probatório ímpar.

Assim, as narrativas de defesa direcionadas à desqualificação da vítima com base de clichês misóginos (problemas psicológicos ou psiquiátricos, vingança ou instabilidade emocional) são formas incontestáveis de revitimização que não pode ser tolerada pelo CNJ e por nenhum tribunal do país. A coerência interna e a harmonia com os demais elementos de prova são os fatores a serem ponderados, não havendo espaço para divagações relacionadas ao comportamento que deveria ser esperado da pessoa que foi agredida naquela determinada situação.

No caso específico da presente Revisão Disciplinar, o contexto fático e a assimetria de poder também devem ser examinados. O requerente era a autoridade máxima da sua unidade judiciária que detinha poder hierárquico e, considerando a importância do seu cargo em um tribunal, possuía forte influência nas relações interpessoais do ambiente de trabalho. Por sua vez, as denunciantes eram servidoras com subordinação direta, ou seja, em posição de manifesta vulnerabilidade. Esse desbalanceamento hierárquico é capaz de criar um cenário de temor reverencial e medo, o que jamais pode ser interpretado como aceitação das vítimas.

Por fim, para correta aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, é fundamental eliminar toda e qualquer meio de culpabilização das vítimas.

É inaceitável apontar contradições diante de uma aparente relação de cordialidade com o agressor ou questionar o porquê do silêncio, da ausência de gritos no momento das agressões ou da falta de reações mais incisivas. Adentrar nestas especulações significa ignorar a complexidade das reações psicológicas que são necessárias para manter o mínimo de salubridade no ambiente de trabalho, pois as vítimas fazem esforços hercúleos para evitar o confronto com receio de represálias, perda de cargos ou, infelizmente, serem desacreditadas perante os colegas.

Dessa forma, a análise das questões suscitadas nesta Revisão Disciplinar se pautará pelas premissas estabelecidas pelo Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero para que seja assegurado um julgamento justo e livre de discriminações.

6. Revisão Disciplinar. Preliminares. Nulidade dos PADs. Ausência de investigação preliminar. Inobservância da prerrogativa de foro. Atuação indevida das vítimas. Cerceamento de defesa. Suspeição da relatora. Não acolhimento.

Nesta Revisão Disciplinar, o magistrado João Luís Fischer Dias suscitou uma série de preliminares para defender a nulidade dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 cuja análise será realizada nos tópicos subsequentes.

6.1 PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 070512448.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Apuração dos fatos. Foro competente. Inobservância. Investigação preliminar e sindicância. Ausência. Corregedoria. Atuação passiva. Vícios não reconhecidos.

A primeira nulidade suscitada no pedido revisional consiste na inobservância do foro por prerrogativa de função para apuração dos fatos. Para tanto, alegou-se que os procedimentos deveriam ser iniciados perante a CGJDF, porém os fatos reportados pelas vítimas foram apurados por uma comissão presidida por uma juíza de primeiro grau e composta por analistas e técnicos judiciários.

Não assiste razão ao requerente. As denúncias de assédio sexual e moral foram apresentadas à Comissão Enfrentamento dos Assédio Moral e Sexual (CEAMS) do TJDF. Esta unidade foi criada, na forma prevista pela Resolução CNJ n. 351, de 28 de outubro de 2020, e suas atribuições não envolvem a apuração de responsabilidades ou produção de provas.

No caso dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, a atuação da CEAMS do TJDF ficou circunscrita ao recebimento das denúncias e representação à CGJDF, diante dos indícios de verossimilhança dos fatos reportados pelas vítimas. No órgão correccional, foi realizada a investigação preliminar e a sindicância, inclusive com manifestação do requerente em ambas as oportunidades.

Portanto, a toda evidência, a apuração inicial foi realizada pela CGJDF e, em razão disso, é incabível suscitar a violação do foro por prerrogativa de função.

O requerente também sustentou a nulidade dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 ao argumento de que a CGJDF não teria realizado “uma sindicância ou investigação preliminar, diga deste nome” (Id5635565, fl. 8). Tal alegação não se sustenta.

Nos termos do artigo 8º e seguintes da Resolução CNJ n. 135/2011, a investigação preliminar é a etapa destinada a apuração imediata das denúncias de irregularidades. Portanto, esta fase não se confunde com a instrução do PAD e não demanda investigação aprofundada dos fatos com a produção de provas e oitiva de testemunhas.

O objetivo da fase preliminar, que inclui a sindicância, é apurar indícios mínimos de autoria e materialidade dos fatos capazes de justificar a instauração do processo administrativo disciplinar, o que foi cumprido a contento pela CGJDF. Após as denúncias de assédio sexual e moral perante a Comissão Enfrentamento dos Assédio Moral e Sexual (CEAMS) do TJDF, as irregularidades foram reportadas ao órgão correccional e o magistrado João Luís Fischer Dias foi notificado para prestar informações. Diante dos elementos apresentados, o tribunal decidiu pela abertura dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000.

Como se vê, as alegações de inexistência de investigação preliminar ou sindicância e de encerramento da fase anterior à instauração dos PADs são desarrazoadas. O requerente apresentou manifestação tanto na investigação preliminar quanto na sindicância e a ausência de arquivamento das denúncias ou da oitiva de testemunhas durante a sindicância não conduz à nulidade da fase pré-processual.

Ao contrário do que sustenta o requerente nesta Revisão Disciplinar, a investigação preliminar e a sindicância não é a etapa adequada para o aprofundamento da apuração com ampla produção de prova oral e documental. A adoção de providências neste sentido equivaleria a antecipação da fase instrutória do processo administrativo disciplinar, o que é inconcebível. A dilação probatória, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, é reservada para a instrução do processo administrativo disciplinar e

o julgamento do mérito deve ser feito pelo Tribunal Pleno ou Órgão Especial, na forma do artigo 2º da Resolução CNJ n. 135/2011.

Outra alegação que deve ser refutada é a de que a atuação política da Associação de Servidores da Justiça do Distrito Federal (ASSEJUS) e de setores da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) influenciou de forma indevida na instauração dos PADs.

Embora o requerente afirme na inicial que a CGJDF sucumbiu a pressões das entidades de classe para decidir pela instauração dos PADs, é preciso pontuar que os procedimentos foram instaurados pelo Órgão Especial do TJDF composto por 21 (vinte e um) membros e não há indícios mínimos que confirmem verossimilhança à narrativa de que a ASSEJUS e a OAB atuaram fora os limites de suas finalidades institucionais.

Apesar do inconformismo do magistrado João Luís Fischer Dias com a decisão contrária aos seus interesses, o suporte fornecido às vítimas e as cobranças para apuração de fatos de extrema gravidade são medidas legítimas que não viciam a instauração dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000.

Dessa forma, a alegação de que houve supressão da fase destinada à investigação preliminar e à sindicância é desprovida de fundamento e não pode ser acolhida.

6.2 PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 070512448.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Atuação das vítimas. Natureza das imputações. Possibilidade. Ausência de irregularidade.

O requerente apontou a nulidade dos processos administrativos disciplinares em razão da participação ativa das vítimas/denunciante durante a instrução dos procedimentos. Todavia, tal questão deve ser examinada à luz da natureza das imputações constantes nos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000.

Com efeito, os procedimentos instaurados pelo TJDF apuraram as implicações funcionais de denúncias de assédio sexual e, em situações análogas, este Conselho decidiu ser válido o ingresso da vítima na condição de interessada. Assim foi decidido no julgamento do PAD n. 0006667-60.2022.2.00.0000. Confira-se a ementa do julgado:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MAGISTRADO. PROFESSOR. ASSÉDIO SEXUAL. IMPORTUNAÇÃO SEXUAL. ENVIO DE MENSAGENS INVASIVAS, DE CUNHO SEXUAL, DURANTE DIÁLOGOS INICIADOS SEM VIÉS SEXUAL. CONVITES INSISTENTES PARA ENCONTROS. TOQUE FÍSICO NÃO CONSENTIDO, DENTRO E FORA DO AMBIENTE DE TRABALHO. INTIMIDAÇÃO. USO DO CARGO. RESOLUÇÃO 351/2020. POLÍTICA DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO NO PODER JUDICIÁRIO. ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS. CONTORNOS DISTINTOS DOS ILÍCITOS PENAIIS. PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO. RESOLUÇÃO 492/2023. CONDUTAS PRATICADAS ÀS OCULTAS. PALAVRA DAS VÍTIMAS. DEPOIMENTOS TESTEMUNHAIS. EXAME DAS PROVAS. COERÊNCIA NA NARRATIVA DAS VÍTIMAS. PADRÃO DE CONDUTA. CONFIRMAÇÃO POR TESTEMUNHAS DEVIDAMENTE COMPROMISSADAS. PROCEDÊNCIA DAS IMPUTAÇÕES. ELEVADA REPROVABILIDADE DAS CONDUTAS. APLI-

CAÇÃO DA PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. 1. Processo administrativo disciplinar instaurado contra magistrado para apurar assédio e importunação sexual consistente em: (i) conversa com teor sexual por meio de rede social, cunhando a advogada de “assexuada” ante sua negativa de prosseguir no diálogo e de sair com o requerido; (ii) comparecimento inoportuno na faculdade da então aluna do magistrado, convidando-a para ingressar em seu veículo, com a promessa de disponibilização de livros, e, ao chegarem em uma cafeteria, passar a mão no meio de suas pernas e tentar beijá-la à força; posteriormente, retaliação à advogada em audiência, com indeferimentos de requerimentos, seguidos de omissão dos devidos registros na ata; (iii) contato físico não consentido com servidora, ocorrido no gabinete do requerido, com roçaduras do órgão sexual, e tentativa de beijos à força. [...] 11. **A vítima de assédio possui interesse em conhecer e acompanhar o andamento de procedimentos disciplinares instaurados para apurar a conduta. Contudo, inexistente no processo administrativo disciplinar figura semelhante ao assistente da acusação, previsto no Código de Processo Penal. Dessa forma, o ingresso da vítima deve se dar a título de interessada, figura processual prevista no art. 9º, II, da Lei n. 9.784/1999, independentemente de concordância do requerido.** [...] 15. Procedência das imputações. Aplicação da pena de aposentadoria compulsória. 16. Necessidade de manutenção do segredo de Justiça mesmo após o julgamento. Incidência da hipótese constitucional. (CNJ - PAD - Processo Administrativo Disciplinar - 0006667-60.2022.2.00.0000 - Rel. SALISE SANCHOTENE - 8ª Sessão Ordinária de 2023 - julgado em 23/05/2023, grifo nosso)

A orientação deste Conselho foi reafirmada no julgamento do PCA n. 6166-04.2025.2.00.0000. Na oportunidade, o Plenário do CNJ fixou a tese de que a participação da vítima de assédio sexual em PAD é ampla e abrange tanto o acompanhamento dos atos instrutórios quanto a possibilidade de produção de provas, formulação de perguntas às testemunhas e ao processado, bem como apresentação de alegações finais e realização de sustentação oral:

Direito constitucional e administrativo. Procedimento de controle administrativo. Avocação. Participação da vítima de assédio sexual em processo administrativo disciplinar. Pedido parcialmente procedente.

I. CASO EM EXAME

1. Procedimento de Controle Administrativo com pedido de liminar contra atos de Desembargadora Relatora de Processo Administrativo Disciplinar instaurado no Tribunal (...) para apurar conduta de magistrado acusado de assédio sexual.
2. A requerente, servidora e vítima dos fatos investigados, teve negado por três vezes o acesso aos autos do PAD, sob o fundamento de que não haveria previsão legal de intervenção de terceiros em processos

disciplinares e de que inexistiria interesse jurídico que justificasse sua participação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões em discussão: (i) saber se estão presentes os pressupostos para a avocação do Processo Administrativo Disciplinar pelo Conselho Nacional de Justiça; e (ii) saber se a vítima de assédio sexual possui legitimidade para participar como terceira interessada no PAD instaurado contra o magistrado apontado como agressor.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A avocação de processos pelo CNJ é medida excepcional, justificada apenas em situações de omissão ou incapacidade do tribunal. No caso, não se vislumbram pressupostos para intervenção drástica na condução do PAD, devendo-se prestigiar a competência originária do Tribunal de Justiça.

5. A vítima de assédio sexual não pode ser considerada terceira indiferente aos fatos apurados. Seu interesse decorre diretamente da posição existencial que ocupa como sujeito atingido pela violência. Excluí-la equivale a negar-lhe reconhecimento e impor uma nova camada de sofrimento.

6. A dignidade da pessoa humana, na dimensão específica da dignidade da mulher vítima de violência, constitui o vetor interpretativo para a definição de seu papel no processo disciplinar. O conceito de legítimo interesse deve ser densificado à luz das obrigações constitucionais e convencionais de proteção à mulher.

7. A Convenção de Belém do Pará, com status supralegal, determina que os Estados estabeleçam mecanismos judiciais e administrativos para assegurar à mulher vítima de violência efetivo acesso à restituição, reparação e outros meios de compensação justos e eficazes. O PAD, quando versa sobre assédio sexual, possui dimensão reparadora moral e simbólica inestimável para a vítima, que possui legítima expectativa de que o Estado, em todas as suas manifestações, o que inclui o processo administrativo disciplinar, reconheça a gravidade das violações sofridas e adote as medidas cabíveis para responsabilização e prevenção de novas ocorrências.

8. A participação da vítima qualifica o contraditório ao trazer perspectiva essencial à instrução. Em casos de assédio sexual, a palavra da vítima frequentemente constitui elemento central de prova, sendo comum, por outro lado, a estratégia defensiva de desqualificá-la mediante exposição indevida de sua vida pessoal, o que justifica tratamento processual diferenciado. Negar à vítima a possibilidade de questionar testemunhas e o magistrado processado a coloca na posição de espectadora silente da apuração de uma conduta que atentou direta e gravemente contra sua dignidade. Trata-se de um fardo desproporcional e degradante, incompatível com o dever do Estado de assegurar procedimentos justos e eficazes para mulheres vítimas de violência.

9. O entendimento se alinha a julgados do CNJ e do Supremo Tribunal Federal, que reconhecem o direito de habilitação da vítima de violência de gênero como interessada em processos disciplinares, com fundamento no art. 9º, II, da Lei nº 9.784/1999.

10. A publicidade é regra nos processos administrativos disciplinares contra magistrados, em consonância com os princípios constitucionais da Administração Pública e do Poder Judiciário. Representa verdadeiro contrassenso opor o sigilo justamente contra a vítima, cuja intimidade fundamenta a própria restrição.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Pedido parcialmente procedente. Afastamento da avocação do PAD. Determinação de inclusão da requerente como interessada no Processo Administrativo Disciplinar, com direito a (i) ter vista dos autos, obter cópias de documentos e conhecer as decisões proferidas; (ii) desde que devidamente assistida por advogado ou defensor público, requerer a produção de provas, acompanhar os atos instrutórios, inclusive com a formulação de perguntas às testemunhas e ao magistrado processado, bem como apresentar alegações finais e realizar sustentação oral.

Tese de julgamento: **“1. A vítima de assédio sexual possui legítimo interesse em participar como terceira interessada no Processo Administrativo Disciplinar instaurado contra o magistrado apontado como agressor. 2. A participação da vítima de assédio sexual em PAD não se limita ao mero acompanhamento processual, abrangendo o direito de (i) ter vista dos autos, obter cópias de documentos e conhecer as decisões proferidas e (ii) desde que devidamente assistida por advogado ou defensor público, requerer a produção de provas, acompanhar os atos instrutórios, inclusive com a formulação de perguntas às testemunhas e ao magistrado processado, bem como apresentar alegações finais e realizar sustentação oral”.**(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0006166-04.2025.2.00.0000 - Rel. RENATA GIL - 16ª Sessão Ordinária de 2025 - julgado em 25/11/2025).

Como se vê, a intervenção das vítimas de assédio sexual no procedimento disciplinar que apura a conduta do magistrado na seara administrativa ocorre na condição de terceira interessada e com fundamento no artigo 9º, inciso II da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. In verbis:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:
[...]

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

A seu turno, os poderes dos terceiros interessados admitidos nos processos administrativos estão delimitados pelo artigo 38 da Lei n. 9.784/1999:

Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.

§ 1º Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.

§ 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Nesse contexto, não há falar em contrariedade à jurisprudência deste Conselho, pois a admissão das vítimas de assédio sexual na instrução dos PADs na condição de terceiras interessadas não viola frontalmente dispositivo legal, nem tampouco substancia teratologia.

De fato, embora a jurisprudência deste Conselho seja no sentido de que a vítima não assume a figura de “assistente de acusação” no processo administrativo disciplinar, a participação das denunciante, por si só, não gera a nulidade do procedimento.

Repita-se, no caso dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, são imputadas ao magistrado João Luís Fischer Dias condutas gravíssimas que não envolvem apenas a infringência a deveres funcionais, uma vez que os atos de assédio sexual afrontam diretamente a dignidade humana e a integridade moral e psíquica das vítimas, todas mulheres e servidoras subordinadas ao requerente.

Nos casos examinados nesta Revisão Disciplinar, as vítimas não são meras expectadoras do ilícito funcional, uma vez que assumem uma função de incontestante protagonismo na busca da verdade real. É de reconhecer que a apuração de condutas que envolvem assédio sexual exige a oitiva direta, produção de provas e participação efetiva das vítimas a fim de proporcionar aos julgadores as condições ideais para a formação do juízo de convencimento legítimo.

Desse modo, a marginalização das vítimas nos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 comprometeria sobremaneira a apuração dos fatos, sobretudo porque os elementos de prova, em sua maioria, estão na esfera privada das denunciante (mensagens em dirigidas a números particulares) e as condutas foram praticadas sem a presença de testemunhas oculares.

É preciso ressaltar que a Resolução CNJ n. 135/2011, além de não vedar a participação de terceiros interessados (o que, obviamente, inclui as vítimas) em processos administrativos disciplinares, expressamente, prevê em seu artigo 15 a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP). Assim, na apuração de assédio sexual e moral, é admissível uma interpretação extensiva acerca do papel do assistente de acusação (artigos 268 e seguintes do CPP) e, por analogia, reconhecer a legitimidade da atuação das vítimas em procedimentos que lhes digam respeito, principalmente quando a participação das denunciante é necessária para a busca da verdade real.

Ademais, vige no direito processual o princípio do *pas de nullité san grief*, segundo o qual não há declaração de nulidade sem a demonstração do efetivo prejuízo para a parte que a alega. O requerente, por sua vez, não logrou êxito em comprovar que a participação das vítimas nos processos administrativos disciplinares tenha acarretado concretos prejuízos ao seu direito de defesa.

Não se constata nos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 que a participação das vítimas tenham comprometido a paridade de armas ou a imparcialidade dos julgadores. É incontroverso que o magistrado João Luís Fischer Dias tomou ciência das manifestações das denunciante e se manifestou sobre as provas produzidas na instrução processual, bem como foi o último a realizar sustentação oral.

Outrossim, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem se firmado no sentido de reafirmar o papel central da vítima em casos de assédio sexual, conferindo especial valor probatório à prova oral. Confira-se o precedente:

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ASSÉDIO SEXUAL. NULIDADES AFASTADAS. FRAGILIDADE PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. ART. 8º DA LEI 13.431/2017. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SUMULAS 282 E 356 DO STF. PALAVRA DA VÍTIMA. VALOR PROBATÓRIO. RELEVÂNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Quanto à alegada inobservância do devido processo legal, em razão de as investigações terem, supostamente, sido iniciadas por ato do Juiz da Comarca e com violação ao princípio do promotor natural, a Corte de origem esclareceu que a vítima foi formalmente ouvida pelo Promotor competente, atuante na Vara da Infância e Juventude, não tendo havido a alegada manipulação casuística alegada pela defesa. A modificação desse entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 2. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que “se a defesa suscita preliminares em sua resposta, não ofende a ampla defesa a abertura de vista ao Ministério Público, que falará, de forma excepcional, por último, em prestígio à garantia constitucional do contraditório.” (RHC 55.036/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 10/2/2015, DJe 23/2/2015). 3. A inobservância da incomunicabilidade das testemunhas, disposta no art. 210 do CPP, requer demonstração do efetivo prejuízo, providência da qual não se desincumbiu o recorrente. 4. Conforme a jurisprudência desta Corte Superior, “o art. 204, parágrafo único, do Código de Processo Penal, autoriza a breve consulta a apontamentos até mesmo durante a oitiva, inexistindo ilegalidade no fato de que as testemunhas, policiais civis, que participaram da investigação e conheciam o inquérito policial, tenham consultado a peça da qual já tinham conhecimento, ou até a seu depoimento anterior, antes de serem ouvidos pelo Magistrado” (HC n. 145.474/RJ, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, relator para acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 6/4/2017, DJe de 30/5/2017). 5. A matéria de que trata o art. 8º da Lei n. 13.431/2017 não foi objeto de exame pelo acórdão recorrido, tampouco foram opostos embargos de declaração para

buscar o pronunciamento da Corte de origem sobre o tema. Incidência das Súmulas 282 e 356/STF. 6. Em crimes contra a liberdade sexual, a palavra da vítima possui especial relevância, pois, em sua maioria, são praticados às escondidas, não podendo ser desconsiderada, mormente quando corroborada por outros elementos probatórios, como ocorreu no presente caso, em que a declaração da vítima foi confirmada pelas demais provas testemunhais. 7. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 2.083.599/SP, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 4/3/2024, DJe de 7/3/2024)

O entendimento da Corte Superior reafirma não só a possibilidade, mas a necessidade de buscar nas vítimas os elementos probatórios necessários à elucidação dos fatos até mesmo para que as denúncias sejam corroboradas por outras provas, o que confere legitimidade ao processo e proporciona aos julgadores meios para prolação de uma decisão justa e imparcial.

Desta feita, percebe-se nos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 que a atuação das vítimas limitou-se a contribuir para o aprofundamento da apuração e elucidação dos fatos, ou seja, no interesse da própria Administração na busca da verdade real. Portanto, não há espaço para acolher a nulidade suscitada pelo requerente.

6.3 Audiência de instrução. Requerente. Afastamento. Protocolo de Julgamento por Perspectiva de Gênero. Observância. Violação do direito de defesa. Não ocorrência.

O requerente apontou cerceamento de defesa em razão da decisão da Desembargadora Relatora dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 que determinou a realização das audiências para oitivas das denunciadas e das testemunhas sem a sua presença física no ato. Sem razão.

Embora o magistrado João Luís Fischer Dias sustente ser direito do acusado comparecer às audiências para acompanhar a coleta da prova oral, mais uma vez, a questão deve ser examinada conforme a natureza das imputações. A medida tomada durante a instrução dos processos administrativos disciplinares foi acertada e alinhada às diretrizes do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, haja vista que reunir denunciado e vítimas pode ser profundamente intimidatório e constrangedor, além de prejudicar a fidedignidade dos depoimentos.

De qualquer sorte, a providência questionada nesta Revisão Disciplinar não prejudicou a defesa do requerente. Seus advogados estiveram presentes nos depoimentos e foi facultado ao magistrado João Luís Fischer Dias acompanhar as audiências por videoconferência. Desse modo, ao proporcionar um ambiente seguro para a produção da prova oral, a Desembargadora Relatora dos processos administrativos disciplinares protegeu a integridade psicológica das vítimas e testemunhas sem desprezar o contraditório e a ampla defesa.

Dessa forma, não acolho a preliminar de cerceamento de defesa.

6.4 PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Desembargadora Relatora. Suspeição. Ausência de elementos.

O requerente suscitou como questão preliminar deste pedido revisional a suspeição da Desembargadora Relatora dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000,

070512448.2023.9.07.000. Contudo, a fundamentação apresentada para justificar medida de tamanha envergadura é genérica e não possui lastro probatório mínimo.

O magistrado João Luís Fischer Dias apenas sustenta que uma suposta animosidade com a Desembargadora Gislene Pinheiro de Oliveira seria motivo suficiente para nulidade dos processos administrativos disciplinares, porém a narrativa é desprovida de fatos e contemporâneos capazes de demonstrar o comprometimento do dever de imparcialidade da julgadora.

Além disso, alega que houve “omissão investigativa” nas etapas anteriores à instauração dos processos administrativos disciplinares e sustenta que a Desembargadora Relatora “resolveu o problema” com a prática de ilegalidades, “no afã de dar uma resposta política ao movimento de gênero”.

Ao contrário do que ressalta o requerente, o fato de a Desembargadora Relatora ter conduzido os procedimentos em conformidade com o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, com a adoção de medidas para resguardar a integridade psicológica das vítimas, não contamina a análise dos fatos com aspectos políticos ou de militância de movimentos de gênero, tal como afirmado pelo requerente. Em verdade, tais argumentações, no mínimo, buscam perpetuar a condenável assimetria no julgamento de casos que envolvem assédio sexual, evidenciando, ainda, intolerável tese de defesa misógina, com a utilização de expressões que buscam desqualificar o trabalho técnico da Desembargadora Relatora.

Cumprе reiterar que o inconformismo do magistrado João Luís Fischer Dias, com a produção de provas durante a instrução dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000, é descabido. Conforme ressaltado nos itens antecedentes, a instrução processual é o momento adequado para o aprofundamento das investigações, razão pela qual as medidas adotadas pela Desembargadora Relatora não indicam uma análise tendenciosa dos fatos ou inimizade capital com o requerente.

Desse modo, rejeito a preliminar de suspeição da Desembargadora Gislene Pinheiro de Oliveira.

6.5 PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Verdade sabida. Alegação infundada.

Por fim, o requerente defendeu a nulidade dos processos administrativos disciplinares em razão da suposta aplicação da verdade sabida no julgamento dos feitos. A alegação carece de fundamento.

Com efeito, o julgamento com base na verdade sabida pressupõe a imposição de penalidade sem a instrução processual, ou seja, no julgamento sumário diante da suposta notoriedade dos fatos. A toda evidência, este instituto é totalmente incompatível com os princípios da Constituição Federal de 1988 e não foi aplicado pelo TJDF.

Os PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 foram precedidos por investigação preliminar e sindicância, nas quais o requerente pode se manifestar e juntar documentos. Após a instauração dos procedimentos, houve ampla dilação probatória, com a produção de prova oral e documental. Portanto, alegar a aplicação da verdade sabida beira a teratologia e, logicamente, inexistе a nulidade alegada pelo magistrado João Luís Fischer Dias.

7. Revisão Disciplinar. Mérito. PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 0705124-48.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000. Julgamento. Contrariedade à lei e evidências dos autos. Inexistência.

Superadas as preliminares arguidas nesta Revisão Disciplinar, no mérito, a questão central consiste em examinar se a decisão proferida pelo TJDFT no julgamento dos PADs n. 0705129-70.2023.8.07.000, 070512448.2023.9.07.000 e 0705128-85.2023.8.07.000 e aplicou a pena de aposentadoria compulsória ao magistrado João Luís Fischer Dias contrariou a lei ou as evidências dos autos.

7.1 Servidora C. S. F. L. Assédio sexual. Fato comprovado. Prova testemunhal e documental.

As provas testemunhal e documental são harmônicas para comprovar o assédio sexual contra a servidora C. S. F. L., uma vez que a vítima relatou o evento ocorrido em 29 de agosto de 2022 de forma detalhada e consistente. A realização do convite para o encontro fora das dependências do TJDFT para discutir um assunto profissional não foi negado pelo requerente, assim como a reunião no gabinete a portas fechadas.

Por sua vez, a versão da servidora C. S. F. L. na qual houve a tentativa de o magistrado João Luís Fischer Dias forçá-la a sentar em seu colo e o contato físico inapropriado e agressivo foi narrado com riqueza de detalhes, senão vejamos (Id5687441):

[...]

Quando ele chegou, ele, o A. foi, foi até a sala dele, eu fui junto com o A. é. Ele me abraçou, o A. passou os recados, ele fechou a porta, pediu para eu sentar. Eh, disse assim: “E aí, C., e a CJ?” Falei: “Doutor, quem tem que falar sobre o CJ é o senhor, não sou eu.” Aí ele disse que estava pensando em mim sobre a CJ, para eu ocupar a CJ, mas que ele queria uma pessoa que ficasse, eh, em regime integral no gabinete. Nessa época, nem a A. e a M., que eram as gestoras dele, as assessoras jurídica e administrativa, não ficavam todos os dias no gabinete. Eu, eu então, aí ele me falou, né, que, que queria, que eu ficasse. Aí eu falei que eu teria que me mudar para Brasília, que eu teria mais atribuições. Ele sabia que eu, que eu morava em Goiânia, que, que eu não tinha intenção de ficar para, aqui.

Eh, então, aí eu falei assim: “Doutor, eh, para mim vai ser oneroso, porque hoje eu vou ter que alugar, eu vou ter que alugar uma casa. Hoje eu já tenho cachorro, eu não posso morar na quitinete de 30 m², que era onde eu morava antigamente, eu morava aqui no Parque Sul.” Então, eu falei para ele que eu não, que eu não tinha interesse, mas que eu tinha uma contraproposta para ele, se ele tinha interesse em me ouvir.

Aí ele falou: “Pode falar.” Aí eu falei: “Ó, doutor, eu, eu poderia vir duas vezes na semana, ficar aqui dois dias, se as meninas, se as meninas, eh, tiverem fora, tiverem de férias, eu, eu posso ficar mais tempo, né? Mas eu gostaria de continuar morando em Goiânia.” Aí ele ficou me olhando. Aí, ele falou assim: “Me dá um abraço?” Aí eu levantei, fui até a, até ele. Ele não se levantou. Aí eu fui abraçar ele, ele estava, ele é grande, né? Aí ele, eu cheguei perto dele assim, ele já veio e me, me

segurou assim nas costas, sabe? E aqui assim, e forçou para frente. Aí eu já achei estranho. Aí ele: “Senta aqui no meu colo?” Aí, eu, eu na hora, eu foi um reflexo que eu tive, eu, eu já fiz assim, virei o cotovelo e fiz assim no ombro dele. Falei: “Não, doutor, o senhor está doido?” Eh, “Senta aqui?” Ele falou duas vezes: “Senta aqui, senta aqui.” E ficou me forçando, me empurrando para sentar na perna, ele estava na, na cadeira dele, me sentando, me forçando para sentar na perna esquerda dele. E eu fiquei apavorada. Eu, aí, ele ficou me olhando e eu parada, paralisada, segurando, travando o movimento. Aí eu: “Não, doutor, para, para, que que é isso? O senhor está doido?” E aí: “Não, não, não.” Aí ele, por fim, ele pegou, eh, eu falei assim: “Doutor, vamos lá lanchar?” Para, como uma tentativa de sair da sala, sabe? Aí ele, aí ele pegou, foi me soltar e segurou minha mão esquerda. E ficou, e eu puxando para trás e ele me puxando para frente. Aí eu, nessa hora eu falei: “Doutor, vamos lanchar? Vamos?” Aí eu, ele me soltou, eu virei e fui saindo rápido. Ele levantou e me agarrou por trás. E ficou me agarrado assim. E eu endureci, sabe? E eu senti ele encostando no meu bumbum. Eu tive nojo do meu bumbum por muito tempo.

[...]

E aí, eu peguei e tive a, a, assim, a, a, eu saí por baixo dele, sabe? Eu me agachei e saí assim de lado. E aí, eu, eu: “O senhor tá doído? Para com isso!” Aí ele veio e me agarrou de lado de novo. Nessa hora, eu, eu consegui gritar com ele. Eu falei assim: “Para! Para com isso!” E saí. “Vai na minha frente!” E aponteí assim para a porta: “Vai na minha frente!” Aí ele foi, abriu a porta do gabinete e falou assim, e riu, falou assim: “Pode ir, C.” Eu tremia tanto. Eu, praticamente não estava enxergando nada, sabe? Aí eu, eu fui correndo assim para a assessoria. Ele sentou numa mesa assim, falou assim: “Ah, vamos comer o empadão da C.”

[...]

O A. estava no telefone. E aí, eu saí, a hora que eu abri a porta do, o M. abriu a porta do gabinete, a hora que a gente pisou do lado de fora, eu segurei com a minha mão direita no braço do M., tremendo, falei assim, ele me agarrou. Ele olhou para mim assim: “Você tá doida? Como assim, C.? Você tá doida?” Eu: “Ele me agarrou, M.” “Calma, respira.”

A gente foi andando, eu falei assim: “Eu tô muito nervosa.” Eu fui andando segurando no braço dele. Aí eu vi que eu estava com a faca na mão. Eu, a gente foi até a copa. Ele falou assim: “Calma, respira.” Colocou as coisas na, na pia assim. “Respira. Respira. Você tem que ser racional.” “M., eu não consigo fazer nada. Eu não sei o que que eu faço. O que que eu vou fazer?” Aí, ele falou assim: “C., você vai ligar para sua chefe. Você vai reportar isso para sua chefe. Você tem que falar com ela.”

[...]

E eu fiquei muito ofegante e, e muito vermelha assim, muito. E aí, eu fiquei esperando. A M. mandava: “Ó, eu tô em tal lugar, eu tô chegando.” E aí eu fiquei lá, esperando. Aí a M. chegou, me abraçou. Eu chorei muito. Ela falou assim: “C., vamos no atendimento médico?” Aí eu falei assim:

“Eu estava com medo de ir lá sozinha.” Aí ela falou assim: “Vamos lá.” Aí eu fui com ela. Eu estava sem bolsa, sem nada. Cheguei lá chorando muito. A gente perguntou, a perguntou, porque eu não tinha condição de falar. A A. perguntou se eu estava, eh, se tinha algum médico, algum psicólogo, um psiquiatra para falar comigo, ou médico. Não tinha mé, não tinha psiquiatra, não tinha psicólogo. Aí a S. estava numa, numa salinha assim. Eu sentei e fiquei tentando respirar. E aí, a Sheila foi, perguntou o que que estava acontecendo. A S. do psicossocial. Aí a A. falou assim: “Não, ela tá com problema. Será que tem como arrumar um médico para ela? Ela não tá bem.” Aí ela foi, acho que ela conversou lá, acho que a Doutora T. estava, estava lá. Aí a gente foi indo em direção assim, ao atendimento. A Doutora Tatiana já me, me abordou no corredor, falou, perguntou como é que eu estava. Eu falei assim: “Doutora, eu tô em pânico.” Aí ela, ela já, eu não falei nada na hora, só isso: “Doutora, eu tô em pânico.” Ela me passou para, para enfermagem...

O relato da vítima não é um fato isolado, ele foi ratificado por um robusto conjunto de provas indiretas que, quando reunidas, forma uma cadeia de evidências coesa, harmônica e irrefutável.

O servidor M. H. G. C. dos S. é uma testemunha que presenciou o estado de choque da servidora C. S. F. L. imediatamente após ela sair do gabinete do requerente, confira-se (Id5687577):

[...]

Eh, no dia, eu estava aqui no tribunal. Eu lembro muito bem. Eh, ela chegou, ela chegou aqui no tribunal por volta, era pouco depois do almoço, eu vim para cá cedo, eu sempre entrei mais ou menos 1 hora. E ela veio para visitar a gente e fazer essa reunião com o Dr. Fischer, não era sempre que ela vinha, então quando ela estava no gabinete, era um motivo de alegria, né, por estar recebendo uma pessoa que também faz parte da equipe, que a gente não tem contato sempre. E ela tinha trago empanadas pra gente, empanadas goianas. E, então a gente veio, estava trabalhando e a gente sabia que ainda tinha que lanchar, confraternizar, ia ter um momento agradável, né?

Então ela estava nesse espírito e a gente também estava, tinha mais, o A. também estava na mesma sala que eu, a gente estava junto ali na segunda-feira. Eh, e aí, ao longo da tarde, eu fui entender que ela estava aqui porque havia uma reunião que tinha sido marcada com o desembargador. Essa reunião, eh, ele pediu para que ela fosse fora do, do ambiente de trabalho, né, e ela não aceitou, não aceitou porque ela tinha as liminares para fazer, tinha o trabalho dela e era um dia de trabalho como qualquer outro, não faz sentido num dia de trabalho você ir tomar um café, né? Isso para mim não faz o menor sentido. E então ela ficou trabalhando aqui, né? E ele chegou na, na sala por volta de umas 16, umas 16 horas, mais ou menos, não lembro o horário exato, mas acho que era por aí. Ele chegou na sala e teve a reunião com ela.

Eu saí da sala, porque eu fui ao banheiro, né, nesse momento, eu fui ao toalete. Quando eu voltei, eu observei que a porta estava fechada e ele já estava no, no gabinete. E fiz o meu trabalho, continuei fazendo o meu trabalho. Eh, eles ficaram reunidos lá na sala, eu não estava presente na sala, naquele momento. Mas, depois de mais ou menos umas meia hora, eu, eu vi ela saindo e aí ela saiu, ela já estava: “Vamos comer e tal, né, vamos resolver, vamos tentar espairecer um pouco a mente”. E aí a gente, ela pegou, a gente pegou as empanadas que a gente ia comer e tinha uma, uma, a gente, onde é que a gente vai colocar? Tinha uma pilha de pratos em cima da mesa anteriormente, com os talheres. E era o que a gente ia utilizar para se servir. Nesse momento, eu, eu sugeri: “Ah, então vamos lá na copa lavar, eh, lavar esses pratos”, né? Eu, eu sou proativo, não tenho problema nenhum em fazer esse tipo de serviço, então eu peguei aqueles pratos que eu iria me dirigir à copa para lavar os pratos.

Quando eu, eu, ela foi comigo, eu fui, eu tive esse contato com ela, o primeiro contato pós ocorrido, e eu observei que ela estava com a faca na mão, apontando para frente, eh, e estava em choque, estava assim, em pânico, ela não conseguia falar muito. Mas, no caminho, a gente estava, estava muito próximo já da, da cantina, ela pegou e me avisou, me falou, olha, que havia sido abusada pelo doutor. E eu fiquei pensando, como? Vocês estavam aqui na sala do lado. Eh, não faz sentido isso, né? Fiquei tentando entender o que é que tinha acontecido e o que que era abuso, né, dentro daquele contexto, o que que significaria isso. Mas eu vi que ela estava em pânico. Isso foi o que ficou. E, e eu também não tive reação, também não soube o que fazer, é uma situação que nós não somos preparados para isso, ninguém sabe como lidar com uma situação como essa.

E a minha decisão, eu simplesmente falei para ela: “Vamos ligar para a chefe.” É uma questão de chefe, chefe tem que resolver e tá aí para isso e vamos passar a bola para ela, é o que eu, é o que eu posso fazer. Então, aí a gente, eu coloquei ela para, a gente começou a lavar os pratos, até porque eu acho que a, a água, ela relaxa um pouco, então a ideia era fazer aquilo ali para tentar dar uma ideia, ter alguma, alguma ideia do que fazer. E a gente tentou ligar para a chefe, que era a servidora M.. Ela não atendeu no primeiro momento. Daí ela pegou o meu celular, ela continuou tentando falar com ela e ela saiu um pouco de perto de mim. E aí, desde então, eu não, fiquei procurando ela depois, enquanto eu tinha terminado de lavar os pratos, mas eu não a encontrei.

As declarações do servidor foram corroboradas pelo relato da testemunha A. P. de L. D., a qual encontrou com a vítima em pânico e chorando no banheiro (Id5687574):

[...]

Ah, em relação à C. Eh, especificamente do dia que?.... Tá. A gente estava em trabalho virtual, eh, surgiu a CJ, e a gente já sabia que ele ia

oferecer para a C., até por... que ela já estava na FC5. Eh, era natural que fosse ela, né? Até porque entre comigo, com a M. e ela, a gente sempre teve um envolvimento muito bom, assim, de como lidar com o gabinete. E... a gente sabia que ele ia oferecer para ela, mas em contrapartida, ele ia querer a presença dela todos os dias aqui.

E ela, a gente falou: "C., e quando ele for falar com você, já vai com uma contraproposta." Até porque, financeiramente não, não ia compensar, né? Ela receber uma CJ e ter toda uma despesa de moradia, de deslocamento, porque a família dela é de Goiânia e tal.

E assim aconteceu. Eh, parece que ele chamou ela para, parece não, ele chamou ela para conversar... e, e ele chamou ela para conversar no Terraço Shopping. E nisso ela falou que não, que não ia, porque a M. também já tinha... orientado: "Não, você não tem que conversar com ele no Terraço Shopping, conversa no ambiente de trabalho." E aí, até que ela falou: "Não, doutor, eu já tô aqui no tribunal." "Eh, o senhor não vem para cá hoje?" Aí ele: "Ah, não estava querendo ir para aí hoje, não." Ela: "Não, mas eu tô aqui, já, inclusive já comecei a trabalhar."

E acabou que ele foi, né? Veio para o tribunal e chamou ela para... para conversar sobre a CJ. Nisso eu estava em casa, trabalhando de casa, a M. trabalhando de casa, e tinha alguns colegas no, no presencial, que a gente fazia um rodízio. E aí, eu sei que eu estava lá trabalhando e de repente recebi a ligação da M.... falando do que tinha acontecido, né? Que o doutor foi conversar com ela, e... fez a, não, ofereceu a CJ, desde que ela viesse presencialmente todos os dias. Ela fez a contraproposta e ele aceitou. E aí ele pediu para ela um abraço, né? "Como que eles vão selar aqui, parabéns, a sua função" e tal. E no que ele foi abraçá-la, ele pediu para ela sentar no colo dele. E ela: "Não, doutor, não, doutor, o que é isso?" Aí ele: "Não, senta aqui no meu colo." E forçou, né? E ela tentou se desvencilhar, e empurrava ele.

E... ela saiu, conseguiu empurrar ele assim, mas no que ela virou para sair do gabinete, para contornar a mesa, né? Porque ela... foi para lá para dar um abraço nele, né? E aí, ele puxou ela por trás. E ela... conseguiu mais uma vez empurrá-lo e falou: "Doutor, por favor, passe na frente." Porque nisso ele tinha fechado a porta, né, para falar com ela.

E ele não passou na frente. Ele foi... e abriu a porta e, como se nada tivesse acontecido, falou: "Pode sair, C." E foi quando ela saiu, encontrou o M. e o A., lá na... nas baías, né? Porque ela tinha inclusive levado uns empadões para, para lanchar e tal. E aí o M. percebeu que ela estava muito nervosa e saiu de sala com ela. Foi quando o M. orientou ela a ligar para a M., que era a, a titular. A M. me ligou e na mesma hora eu vim para o tribunal.

E... eu encontrei com a C. no banheiro... do segundo andar. Ela estava tremendo muito. E ela estava acuada assim, em cima da, do vaso, com a luz escura. Que ela estava com muito medo de alguém perceber que ela estava ali. E eu falei: "C., sou eu, pode sair." Aí ela saiu, a gente se abraçou, aí ela contou tudo para mim. E eu falei: "Vamos no médico." "Vamos no, vamos no serviço médico."

E aí a gente foi no serviço médico. E fomos muito bem atendidos, né, por toda a equipe. Eh, a Doutora Tatiana... que atendeu, enfim, fez toda a assistência. E aí eu tinha para mim que eu não ia deixar a C. sozinha. Não ia deixar a C. sozinha. Falei, ela vai para minha casa, mas eu não deixo a C. aqui sozinha. E aí assim eu fiz. Fiquei com ela o tempo inteiro. Chamei ela para dormir na minha casa, que, né? Ela não tinha condições de voltar dirigindo... para Goiânia.

Na mesma linha é o depoimento do servidor C. F. C. C. de C. que conduziu a servidora C. S. F. L. até sua casa diante de sua notória impossibilidade de dirigir em razão de seu estado de choque (Id5687579):

[...]

Eh, a C., a C. estava com dúvidas se aceitaria ou não essa CJ. Teve essa CJ que surgiu no tribunal, né, um, um volume grande de CJ, e elas estavam com dúvida se aceitava ou não essa CJ. Era uma segunda-feira e ela veio para Brasília. E aí ela pediu para conversar comigo, eu vim ao tribunal. [...]E aí, ela falou que ela estava com receio de recusar a CJ, talvez ele não aceitasse, estava meio receosa de sofrer retaliações, essencialmente porque ela não queria voltar a morar em Brasília.

E ela queria continuar morando em Campina Verde, que ela tinha essa questão do namorado. Então a gente ficou pensando alternativas de como ela fazer uma contraproposta e, eventualmente, conseguir manter ou a FC5 ou a CJ sem precisar frequentar o presencial todos os dias. E a gente, sei lá, vem, trabalha uma semana por mês direto, uns três dias, a gente ficou conversando. [...] E aí, quando a gente estava saindo mesmo, a gente tinha terminado de pagar e começado a ir para o elevador, ela recebeu uma mensagem dele convidando ela para tomar um café, salvo engano, é uma coisa assim que falava a mensagem. Eh, “ah, hoje eu não estou a fim de vestir terno e ir para o tribunal. Você se importaria de me encontrar num café XY?” Acho que era no CasaPark, ou num lugar assim, num shopping. [...]

E aí fui embora para casa trabalhar. E falei para ela: “Não, depois quando você terminar, você me liga para dizer, para saber.” Até para dar parabéns se ela pegou a CJ, para saber o que que tinha acontecido. E ela não, não me ligou. Aí deu 6, deu 7, não mandou mensagem, não falou nada. E deu, começou a dar 8 horas e nada aconteceu. Aí eu fiquei preocupado, sei lá, esquisito. Aí liguei para ela, falei: “Uai, C., como assim? Não ligou?” Aí ela estava aos prantos, chorando muito. Falou assim: “Ah, a gente não vai trabalhar mais juntos, a gente não vai mais trabalhar junto.” Eu: “Como é que, o que é que foi?” E aquela fala confusa de quem está com o pensamento orientado.

Eu: “O que é que foi? A gente não vai trabalhar junto. O que é que foi?” Ela: “Ah, não. O, o Fischer me agarrou.” E aí o meu estômago caiu alguns andares, eu não soube o que fazer, meio... E aí, enfim, aí eu falei:

“Como assim? Como foi?” Aí eu não me lembro exatamente se foi a A. que passou o telefone, enfim, pediu se podia ir lá para casa, porque ela mora em Goiânia, não tinha o que fazer, e estava se sentindo desamparada. Aí ficou combinado que ela me levaria, que a A. levaria ela até a minha casa. [...]

E fiquei aguardando ela chegar em casa. Aí, enfim, uma hora tocou o telefone, aí chegou a C., muito abalada ali na, quando eu abri a porta assim, realmente, muito desorientada, muito abalada, dei um abraço nela, na A., enfim, convidei para entrar. E a gente começou a conversar sobre as coisas, ali o que que tinha acontecido. Todo mundo com aquela cara sem entender nada. Aí, eu acho que a A. sugeriu, no contexto, acho que ela pegou o telefone para falar com a mãe, que tinha chegado na minha casa, alguma coisa assim.

E a A. sugeriu que eu a levasse em casa. Tipo assim: “Ah, você não pode levá-la lá?” Aí eu, bom, tinha, falei: “Beleza, melhor, né?” Porque eu pensei: “O que fazer com essa menina aqui?” Eu... Melhor levá-la para a família dela. Aí peguei o telefone, falei com a mãe dela, era umas 8, 9 horas por aí da noite. Falei: “Olha, tudo bem com a senhora? Sou colega de trabalho da C., meu nome é C., etc. Eu conheço essa estrada, Brasília-Goiânia. Vamos embora, daqui umas 2 horas e pouco eu estou aí com a C..”

Em arremate, o prontuário de atendimento médico realizado no próprio TJDFT após os fatos não deixa dúvidas quanto ao diagnóstico de crise de pânico desencadeada pelo assédio sexual sofrido pela servidora C. S. F. L. (Id 5687439):

[..]

No dia 02 de setembro de 2022 a referida servidora recebeu atendimento psicológico, após solicitação da psiquiatra, Dra. M. B., e estava visivelmente abalada: apresentava sintomas como labilidade emocional, medo, tristeza, dificuldade de respirar, dor no peito e sensação de taquicardia. Após o emprego de algumas técnicas de respiração e contenção emocional, conseguiu relatar o acontecido no dia 29 de agosto de 2022.

A paciente então, nesse primeiro atendimento, descreve todo o fato como segue: O Magistrado já apresentava comportamentos tidos pela equipe como inapropriado, desde tentativas de contato físico mais próximo (beijos, abraços) até mensagens fora do horário de trabalho e investidas de encontro fora das dependências do Tribunal.

Após enviar reiteradas mensagens no final de semana buscando convidar a servidora para ir até a chácara dele para que pudessem conversar melhor sobre questões do trabalho, na segunda-feira dia 29 de agosto de 2022, o Magistrado a convida novamente para falarem sobre CJ (função) em um café no Terraço Shopping, sob o pretexto de não querer colocar o traje formal necessário e se dirigir ao Tribunal.

A servidora estranha o pedido e busca os seus colegas de equipe, que a orientam a não comparecer. Prontamente, ela informa ao magistrado que não irá e ele então vai até o gabinete para conversar com a servidora.

Quando o assessor (A.) e ela entram na sala do magistrado, ele a recebe com abraço e beijo e o assessor sai da sala, momento em que o magistrado fala “E então C., e a CJ”? Ela relata que disse ao magistrado ser algo que ele mesmo deveria falar, ele então fala que gostaria de oferecer a CJ para ela, desde que ela mudasse para Brasília (naquele momento ela trabalhava remotamente em outro Estado). Ela nega a CJ, diz que prefere continuar com a FC 05 em trabalho remoto.

Na sequência, o magistrado concorda com o que foi dito pela servidora e pede um abraço a ela, que acha estranho, mas resolve abraçar já com a intenção de sair do local. Ele então a puxa para se sentar no colo dele. Como reflexo, ela consegue colocar as mãos na defensiva, faz uma base de apoio com os pés e o magistrado força para que ela sentasse no colo dele. A paciente relata que por várias vezes repetiu a palavra não, empurrou e falou em tom firme para que ele parasse. Com isso, ele interrompe o comportamento e ela pede que eles se dirijam a área de lanche para encontrarem-se com o restante da equipe. A servidora demonstra-se claramente emocionada e abalada ao relatar o medo, nojo e pavor que sentiu.

O magistrado faz o gesto para que ela vá na frente e quando ela se dirige a porta, ele a puxa por trás em direção ao corpo dele, momento que causa muito horror, raiva e sensação de vulnerabilidade a servidora o que se manifesta fisicamente, ela sente enjoo e dificuldade para respirar ao narrar o ocorrido, momento em que temos de parar e novamente fazer exercícios de respiração e contenção emocional.

Em continuidade ao relato, a servidora diz que nesse momento ela então consegue dizer alto para que ele pare imediatamente, ele ri e fala para que eles se dirijam a sala de lanche, mas ele permanece na sala. Ela sai do recinto e do gabinete e começa a tremer muito (descarga adrenérgica), e então chama e relata o fato ao colega Marcus e pede ajuda e este a orienta a falar com a gestora (M.), mas ambos estão sem o celular, pois havia ficado na sala. Ele vai buscar o celular e ela fica apavorada. Relata que sozinha e com muito medo fica a espera na escada, mas ao escutar passos desce ao subsolo na esperança de encontrar alguém. Nesse momento consegue falar com a gestora titular (M.) e gestora substituta (A.) que imediatamente prestam apoio à ela, inclusive a gestora A. se coloca a disposição para ir ao Tribunal e oferecer suporte.

Até que A. chegue, a servidora sente medo, tem crise de pânico e sente-se apavorada. A. oferece suporte emocional e acompanha a servidora ao serviço médico. Lá ela é atendida por Dra. Tatiana, relata que foi muito acolhida e validada e recebe atestado médico de vinte dias.

A servidora comparece ao atendimento psicológico, com sensações físicas expressivas e flashbacks da situação que não a deixam dormir e

sensação marcante de estar fora do corpo – dissociação (TEPT) sendo que desde o dia do evento apresenta labilidade emocional, sensação de entorpecimento, medo, angústia e dificuldades de respirar.

Aplico o protocolo de EMDR (Eye Movement Desensitization and Reprocessing) para trauma recente e consigo estabilizar as emoções e sensações corporais e diminuir a perturbação que o evento traumático causou. Termina a sessão com o protocolo flash para cair ainda mais a perturbação associada ao evento. Deixo agendada sessões para a semana seguinte e devido a gravidade de sintomas apresentados sugiro que comecemos com duas sessões semanais, o que é prontamente aceito pela paciente.

IV- Conclusão

A paciente foi orientada a continuar os atendimentos psicológicos e psiquiátricos para aumentar sua capacidade de enfrentamento e melhorar sintomas associados ao evento traumático vivenciado.

Informo ainda, que servidora tem respondido bem ao tratamento, está engajada e tem apresentado alguns resultados importantes. O acompanhamento foi decisivo para seu pronto retorno ao trabalho, no entanto, há a necessidade de manutenção dos atendimentos, pois algumas situações, principalmente relacionadas ao processo em tela, são disparadores importantes de ansiedade e outros sintomas.

Coloco-me a disposição, para outras informações que se fizerem necessárias.

Como se vê, a tese de que a vítima sofreu uma espécie de surto psicótico diante da frustração por não ter sido designada para um cargo em comissão, concessa vênha, constitui um artil discrinatório e misógino da defesa que não se sustenta. As provas colhidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa irradiam para o sentido oposto, qual seja, de que a agressão sofrida pela servidora C. S. F. L. motivou o abalo psicológico e não o contrário.

Repita-se, neste caso, sobressai a importância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, inclusive para afastar qualquer tentativa da defesa de revitimização e culpabilização das vítimas. Trata-se de conduta da defesa reprovável que não pode ser admitida durante a tramitação e julgamento do PAD.

7.2 Servidora K. M. R. Assédio e perseguição. Comprovação.

A conduta do magistrado João Luís Fischer Dias contra a servidora K. M. R. também foi amplamente comprovada pela instrução processual. O padrão de comportamento inadequado, insistente e obsessivo, típico de stalkers foi demonstrado pela vasta prova documental, que inclui capturas de telas de WhatsApp e cópias de e-mails. Os elementos demonstram que o requerente, constantemente, enviava poesias, fotos de viagens e mensagens pessoais de modo a criar um cerco psicológico que ultrapassou, e muito, os limites da cordialidade ou de uma relação estritamente profissional.

Agrava de forma substancial a conduta do requerente a continuidade da perseguição após a servidora K. M. R. ser transferida de setor e a manutenção do comportamento inapropriado mesmo após expresso e literal pedido para que os contatos cessassem.

Ressalte-se que a vítima chegou a pedir para que fosse deixada em paz e que dizer que estava assustada com tamanha audácia, porém estes apelos foram em vão. O magistrado João Luís Fischer Dias passou a tentar contato com a servidora K. M. R. por meio de números desconhecidos e chegou a ligar em sua nova unidade de trabalho para lhe “parabenizar” pela designação. Confira-se trecho do depoimento prestado pela vítima (Id5687454):

[...]

Sim, eh, eu digo assim, por mim, né? Que ele sempre estava fazendo convites do tipo, que a gente podia tomar um vinho em algum lugar, que a gente podia lanchar em algum lugar, que ele tinha tomado conhecimento de, tinha ido num determinado restaurante, tinha gostado muito, e que a gente podia ir para conhecer o restaurante, né? Então, assim, comigo, eu posso dizer que aconteceu. E também tinham sempre os convites, né, que ele sempre falava pra gente fazer confraternizações na, no sítio dele. E aí ele sempre dizia: “Ah, não precisa levar os maridos, não precisam levar as esposas, porque aí a gente fica mais à vontade, as meninas podem levar biquíni.” E aí todo mundo meio que se entreolhava assim, como quem diz: “Pô, uma reunião com as pessoas do trabalho e vai levar biquíni, roupa de banho?” né? E era, assim, que eu me lembre. [...]

Sempre declinei. No início declinei com educação, porque no início, quando começou a acontecer, eu acho que, eh, até demora um tempo para você entender o que tá acontecendo e que você está naquela situação, porque nós somos servidoras, somos pessoas instruídas, né? Sempre quando a gente pensa em assédio, a gente imagina o assédio lá na fábrica, lá na empresa privada, você nunca imagina um assédio dentro do tribunal, você trabalhando com direito, você sabendo os direitos que você tem, e acredita menos ainda que é um magistrado que tá fazendo isso, né? É uma coisa que demora para cair a ficha.

E no início, eu sempre tentava sair assim, de uma forma educada, contemporizando, né? Dizia: “Não”, ou dava uma risada meio sem graça, mas com o tempo, a coisa foi ficando mais ofensiva, né? E eu acho que isso com o tempo também começa a minar o seu psicológico. E aí eu comecei a ficar cada vez mais fechada, né? Cada vez, ele falava, ficava só olhando para ele, e, assim, a coisa foi piorando a um ponto de que ele falava, fazia as gracinhas, fazia os convites e eu só ficava olhando e ficava esperando começar o motivo pelo qual eu tinha entrado na sala dele, que era despachar os processos. [...]

Nossa, eh, foram várias condutas, várias condutas que, eh, elas se arrastaram por bastante tempo. Eh, eu poderia dizer assim, do meio de 2017, né? As coisas foram sempre piorando, porque eh, ele começou a, a me chamar para eu passar cada vez mais tempo dentro do gabi-

nete. Tinham muitas perguntas, eh, pessoais, né? Perguntas que eu considerava invasivas sobre mim, eh, sobre o meu casamento, sobre o meu marido, quanto que meu marido ganhava, o que que meu marido fazia, estava sempre perguntando pelo meu marido, sobre coisas do meu casamento especificamente, né? Ele tentou várias vezes, eh, puxar assunto sobre a minha família, eh, coisas assim. Eu sempre tentava, né, me desvincular da pergunta, responder de outra forma. Tinha também essa questão dos, dos toques, que eram muito ruins, né? De segurar a mão. A gente, eu confesso que com o tempo eu fui começando a ficar cada vez mais nervosa nas vezes em que eu tinha que despachar. E aí, a gente foi adotando, eu falava até para as outras meninas do gabinete, alguns procedimentos para que ele não tocasse a gente.

Então, todas as vezes que a gente ia despachar, a gente automaticamente sentava e botava a mão no colo, porque se deixasse em cima da mesa, ele dava um jeito de pegar. Eh, ele tinha um costume também, ele chamava a gente para, para ver as minutas, e aí ele virava o computador e se debruçava por cima da mesa. E como a gente não enxergava, a gente tinha que, de certa forma, né, ir para, para cima da mesa também para conseguir ler o que estava na tela. E era muito estranha essa sensação assim, de ele estar tão perto da gente. Fora isso, tinham os poemas que ele me mandava, ele me mandou alguns poemas, eh, do nada. Era uma coisa assim, e eu meio que já entendendo o que que era aquilo, eu não respondia.

E aí chegava no outro dia, ele perguntava: “Você viu o que eu te mandei?” E aí eu dizia: “Não, não vi, estava muito ocupada.” Mas essa desculpa, ela só serviu até um determinado ponto, porque eu não podia sempre não ver o que ele me mandava, né? Se ele viajava, ele me mandava foto, eh, me mandava áudio com música. E eu confesso assim, que eu tinha muito receio do meu marido ver aquilo, né? Porque o meu marido sempre teve acesso livre ao meu celular. E aí, né, ele pega o celular, tem alguém te mandando poema, né? E eu ficava, eu tinha esse receio de, de que em algum momento ele, ele visse.

E tinham essas vezes que ele tentava ficar até mais tarde, também conversando sobre nada. Em todas as vezes, eu sempre pedia para alguém ficar comigo, porque lá na Turma Recursal, que foi onde nós trabalhamos juntos, depois de um determinado horário, não tinha praticamente ninguém. Então, se acontecesse alguma coisa, tipo, só estava eu e ele lá. Então eu sempre deixava alguém para ficar comigo. E aí, depois, eu pedi, né, eh, pedi para sair, ele me colocou para fora, enfim. E aí eu pensei que pronto, tinha acabado, né? Eu pensei assim: “Pronto, o sufoco acabou.” E aí começaram as ligações incessantes para o meu celular.

E, depois de um determinado ponto, eu fui e bloqueei ele. Achei que estava resolvido. Aí um dia, eu estava indo para o trabalho, né, estava deixando meu filho na escola, aí eu recebi uma mensagem de SMS pedindo para eu entrar em contato se me fosse conveniente. Era um

número desconhecido, fiquei sem entender, pensei até na possibilidade de ser, sei lá, um engano. E aí, pouco tempo depois, foi assim, questão de minutos depois, apareceu uma mensagem no WhatsApp.

Quando eu abri para ver quem era, era o mesmo número que já tinha me mandado o SMS, e tinha uma foto do magistrado em cima de um cavalo. Eu demorei para reconhecer porque ele estava bem mais magro na foto, né? E eu confesso, a, e a mensagem que tinha era exatamente a que tinha na, no SMS, né? Que para eu entrar em contato se me fosse conveniente. Eu confesso que eu fiquei tão nervosa na hora, que o meu, o meu primeiro instinto foi bloquear. Só que quando eu apertei para bloquear, sumiu tudo. Minto. Eh, na hora, eu ainda tive a presença de espírito de tirar foto para mandar para uma pessoa que ainda estava no gabinete, né? E aí eu, eu liguei para a A., que ainda trabalhava, a A. P., que trabalhava com ele, e perguntei: “Ele mudou de telefone? Porque era um telefone que eu ia ter que bloquear.” Ela: “Não, não mudou.” Aí eu falei assim: “Será que eu estou vendo alguma coisa? Eu vou te mandar uma foto. Veja quem você vê na foto.” E aí ela me retornou e disse: “É o Dr. Fischer.” E aí eu falei, eu pensei assim: “Não acredito, a pessoa se dá o trabalho de comprar outro chip.” E aí, eu deixei meu filho na escola, fui para o trabalho.

Eu estava extremamente nervosa, eu fui, eu fui tremendo o caminho todo, né? E eu confesso que eu fiquei com muito medo, porque não era uma atitude razoável de uma pessoa na posição dele, né? Uma pessoa que tinha tanto a perder e estar fazendo aquele tipo de coisa, significava que alguma coisa não estava certa com o tipo de pensamento que a pessoa tinha. E aí eu procurei o meu chefe, né, na época, que era o, o Daniel, ele era o, ele era o diretor substituto da CORPRE, sendo que a diretora estava de férias. E aí eu contei para ele o que estava acontecendo, né? Que eu tinha saído do, do gabinete do magistrado por causa, por causa dos assédios, e que, eh, eu pensei que ia acabar e que ele continuava me procurando e que isso tinha acontecido, e que se, em algum momento, ele fosse lá no trabalho, para dizer que eu não estava e não deixar ele ter acesso a mim. Tá. Passado isso, eu pensei: “Não, vai...”

Naquele dia, depois que eu falei com, com, com o meu chefe, eh, eu fui e mandei uma mensagem para aquele mesmo número que tinha me encaminhado tanto o SMS quanto o WhatsApp, e que estava com a foto do magistrado. E aí eu escrevi um texto, é até grande, dizendo para ele que eu não queria mais contato com ele, que eu era casada, que, eh, a gente nunca, nem foi amigo, nem chegou perto de ser amigo, apesar dele viver insistindo que nós poderíamos ser amigos, de insistir que eu tratasse ele pelo primeiro nome, sem o pronome de tratamento, que ele dizia que nós éramos amigos e a gente podia fazer isso. E eu sempre me neguei, porque afinal de contas, ele é um magistrado, meu chefe, né? Eu não ia ficar chamando ele pelo primeiro nome, não tinha nenhuma intimidade com ele, por que que eu faria isso? E dizendo que ele estava me assustando com as coisas que ele estava fazendo, de ficar ligando reiteradas vezes, ligando tarde da noite, né? E com isso,

mais isso, né, de ficar, de comprar um outro chip para tentar contato comigo, e pedi que ele não entrasse mais em contato comigo, que eu não queria mais contato com ele.

Passou um tempo, eu achei que ele tivesse entendido, eu acho que isso foi mais ou menos em setembro. Em novembro, ele começou a ligar para a CORPRE, que era para onde eu trabalhava. Ele ligava e passava o telefone, porque era assim, eh, ele ligava para o ramal geral e alguém, eh, transferia para o gabinete. E a gente fazia um revezamento, eram duas pessoas pela manhã e duas pessoas à tarde. Na parte da tarde, ficava eu e o oficial de gabinete, que era o J. B. O J., ele tinha muitas atribuições na COOPRE, então ele geralmente não ficava dentro do espaço físico do gabinete, ficava só eu. E aí começaram os telefonemas. Eu olhava e via o ramal da sala dele, não era do gabinete, era da sala interna dele. Aí eu fiquei super nervosa a primeira vez, né? E eu pensei, não, vai desistir. E aí, ele continuou ligando. E eu não atendia. Assim, como era, só estava eu dentro do gabinete, eu fingia que nem estava vendo. Deixava lá tocando e ficava quietinha na minha.

Mas eu comecei a ficar com medo de ele ligar quando alguém tivesse, eu estava, tipo assim, jogando com a sorte, em algum momento ele ia ligar, porque ele estava ligando bastante, e alguém ia ver. E aí eu procurei o oficial de gabinete, que era o meu chefe, e expliquei o que estava acontecendo. Conteí a história toda, né, e falei que ele estava ligando, e que eu tinha medo de que em algum momento eu tivesse que atender o telefone.

Depois que eu falei com ele, né? Acho que uma semana depois, eh, tocou o telefone, eu atendi, estava vindo transferido de lá, de outro telefone. E aí, a pessoa chegou para mim e falou: “K., tem uma pessoa querendo falar com você.” Aí eu falei: “Quem é?” Aí ela falou: “É um amigo.” Eu falei: “Um amigo?” “Amigo meu ligaria para o meu celular, me mandaria um WhatsApp, eu não tenho nenhum amigo.” Aí ela falou: “Disse que é um amigo.”

Quando ela transferiu, quando tocou, que eu vi qual era o número, eu tive uma crise de pânico. Eu não sabia se eu atendia, eu não sabia o que fazer. Aí eu virei para o, para o oficial de gabinete, nesse dia ele estava na sala, estava ele e uma outra servidora chamada G.. E aí eu falei para ele, né? Eu aponteí o telefone e falei: “É ele, é ele, eu não vou atender, eu não vou atender.” Ele disse: “Não, pode deixar que eu atendo.” Eu: “Diga que eu não estou.” E aí, o oficial de gabinete atendeu. E aí ele pediu para falar comigo. O oficial disse que eu tinha saído para lanchar. E aí perguntou: “Quem quer falar com ela?” Já sabendo quem era, porque eu tinha dito. E a resposta foi: “É um amigo.” E o J. B. até perguntou: “E esse amigo não tem nome, não?” A resposta foi: “É um amigo. Depois eu retorno.”

Eu fiquei, né, ele desligou e eu fiquei tão nervosa, eu fiquei nervosa, eu fiquei constrangida por aquilo estar acontecendo na frente das pessoas. Eu tive uma crise de choro, porque é aquela sensação assim, de ele me encontrou. Ele vem fazendo isso e ele me encontrou. Isso

foi, acho que final de novembro, nem me lembro, acho que, não sei se já foi janeiro. Aí eu fiz uma seleção para um FC5 e fui trabalhar num lugar lá no Recanto das Emas. Eu fui ser oficial de gabinete lá. No meu segundo dia de trabalho, eu abri o meu e-mail e tinha um e-mail dele me felicitando pela nova designação. E a impressão que eu tinha é que ele sempre sabia onde eu estava. Não sei, que ele queria mostrar para mim que ele sabia onde eu estava. E eu tinha muito medo disso. Eu tinha medo de ele aparecer, porque eu trabalhei com ele, eu sei como é a personalidade dele, eu sei que ele é uma pessoa que que faz coisas que ninguém espera.

Então, lá fui eu de novo, passar pela situação que eu considero humilhante, de você ter que chamar o seu chefe, dizer o que aconteceu, pedir que se ligar para o lugar, não transfira para você, porque você não quer falar com a pessoa. E aí veio a pandemia. Com a pandemia, eu pensei: “Tô salva.” Tô salva, tipo, ninguém tá saindo de casa, ele não vai mais me encontrar, eu tô segura na minha casa. E aí, durante um certo tempo, deu uma arrefecida, até que em setembro de 2021, acho que era umas 9 horas da noite, ele ligou de novo. E eu fiquei pensando assim: “Meu Deus, não vai ter fim isso? Não vai ter fim essa tentativa?” Eu, eu já disse de todas as formas, eu disse pessoalmente, eu disse por escrito, eu disse quando ele me pediu meu e-mail particular, numa oportunidade que a gente estava compartilhando os votos de sessão, ele tirou assim, do nada, se eu tinha, me perguntou se eu tinha um e-mail privado, um e-mail particular.

Eu mandei uma mensagem para ele dizendo que, que o meu e-mail particular era para questões particulares, não eram para questões do gabinete, que o que fosse relativo ao trabalho, a gente ia conversar pelo e-mail institucional. Então eu pensava assim: “Eu não tenho como ser mais clara do que isso.” Então ele sabe que não tem nada a ver e ele continua atrás de mim, ele continua tentando contato de tudo que é jeito, né? Isso dá medo, porque uma pessoa que tá nesse ponto de, de não entender que não é não, é uma pessoa que dá medo. Né? Então, eu, eu acho assim, que, pelo menos no meu caso, eu tive muitas situações ao longo de, eu entrei no gabinete lá em 2017, a última ligação foi em setembro de 2021, então foram muitas coisas ao longo de vários anos, eh, tanto quando eu estava dentro do gabinete dele, né, quanto depois, não acabou.

A ligação para o local de trabalho citada pela servidora K. M. R. feita pelo requerente que a deixou em estado de pânico devido a tamanha perseguição foi confirmada pelas declarações do servidor João Batista Gregório de Almeida (Id5687582):

[...]

E em determinado dia, eu, eh, atendi o telefone. O telefone ficava... o telefone ficava no, na minha mesa, do lado direito, um pouco para trás, de modo que para eu poder atender, eu afastava a cadeira e girava um

pouco. Aí eu atendi o telefone, girei e a mesa dela ficava do lado. De forma que eu fiquei de frente para ela. E aí, na hora que eu atendi o telefone, eh, ela ficou meio nervosa, levantou, né, com as mãos meio... entrelaçando, né? Com o olho meio úmido. E aí eu, atendi o telefone, no procedimento, né? Assessoria da... boa tarde.

Eh... Aí a pessoa falou: "Gostaria de falar com a K.." Aí eu falei: "Quem que deseja falar com ela?" Aí, quando eu falei "quem deseja falar com ela", a... só tinha nós dois na sala, né? Ela identificou que era com ela, e ela saiu correndo da sala, né? Aí alguém lá fora, não sei se foi o diretor, alguém aparou ela lá, eu continuei na ligação.

Eu falei, ó, fiquei sem jeito, né? Falei assim: "Ah, ela não está no momento." O senhor gostaria de deixar algum recado?" Ele falou: "Não, não, eu, eu ligo depois." E aí eu falei: "É, quem gostaria mesmo?" Falou: "Não, é um amigo." Não, não, não deixou o nome. Aí eu fiquei na sala e tempo depois ela retornou, né?

E aí depois ela me falou, né, eh, o que que tinha acontecido, né? Falou assim, que tinha saído do, do local, que gostava do local que trabalhava, tinha uma equipe excelente de, de trabalho, mas que não aguentou e, e saiu, né? Para lá. [...]

Sim, ela falou que, eh, era assim, assediada, a pessoa ficava dando em cima dela, né? E ela já tinha falado inúmeras vezes de que não, eh, não, não queria, para poder parar com aquilo. E mesmo assim a pessoa não, não cessava, né? Que ela tinha até apresentado, falado que era uma, uma mulher casada, que tinha apresentado o marido dela, né, pra equipe lá e pra pessoa também, para ver se, se cessava. E como não cessou, ela trocou o número, que recebia inúmeras, inúmeras ligações fora... tô afastando... inúmeras ligações até fora de, do expediente, né? Que teria trocado o número do telefone, mas que não sabe como, eh, ele descobriu e ele tinha ligado para ela. Que quando ele ligou, ela teve um, uma, uma crise assim, né? Ficou nervosa também, né? Como que descobriu esse número do telefone? E que agora que ela estava nesse outro setor, já tinha descoberto também esse número de telefone, né? E estava, eh, preocupada, né? O que ela me relatou foi, foi isso. [...]

Eu achei até estranho, porque assim, alguém tinha comentado que tinha, que ela tinha largado uma função, né? Mas como eu não conhecia, eu não entrei em detalhe, por que que largou a função, por que que foi. Só continuei trabalhando, mas eu não conheci, não conhecia. Ela, ela falou assim, eh, acho que um pouco de constrangimento, mas por estar falando assim com uma pessoa que não tinha, eh, muito contato, né? Mas, eh, foi logo no início, né, da, da... Eu não lembro assim o tempo, né? Mas estava, estava recente, né? [...]

É, teve dois estágios, né? O primeiro que ela não tinha identificado ainda quem estava falando, ela, mas ela suspeitava, pelo jeito, né? Que foi esse que eu falei, as mãos nervosas, eh, trêmulas, né? O olho meio umedecido, assim, eh, não estava escorrendo água ainda, mas tinha, você via que tinha água, né, no, no olho. E na hora que eu falei "quem

quer falar com ela”, aí ela chorou e saiu, mas ela já estava de costas, né? Saiu na porta, alguém aparou ela lá fora.

Por sua vez, as provas juntadas ao PAD n. 0705129-70.2023.8.07.000 comprovam as declarações da servidora K. M. R. No referido processo administrativo disciplinar, foram juntados no Id5687179 desta Revisão Disciplinar registros de chamadas realizadas pelo requerente e o print da mensagem em que vítima suplica pelo fim de qualquer tipo de contato revelam um comportamento intimidador que beira a obsessão, o que comprova o stalking: As imagens foram retiradas por estarem tarjadas como sigilosas.

Nesse contexto, é inequívoco que a conduta persistente do magistrado João Luís Fischer Dias que ignorou por completo a vontade da vítima de não manter qualquer tipo de contato demonstra o total desprezo pelos limites impostos pela servidora K. M. R. e caracteriza o stalking, uma infração disciplinar gravíssima.

7.3 Revisão Disciplinar. Fundamentos. Decisão condenatória. Nulidade. Motim de servidoras. Vítima. Problemas psicológicos e psiquiátricos. Teses inconsistentes e misóginas.

O requerente sustenta no pedido revisional que as imputações dos processos administrativos disciplinares decorrem de um conluio orquestrado entre as servidoras lotadas em seu gabinete e que as denúncias apresentadas pela servidora C. S. F. L. ocorreram em um momento de profundo abalo psicológico.

Com a devida vênia, uma análise superficial dos autos é suficiente para desautorizar a narrativa do magistrado João Luís Fischer Dias.

Percebe-se que o requerente não se enxerga como agressor, mas como vítima de um “motim” arquitetado por mulheres. O denunciado busca uma inversão de papéis: apresenta-se como vítima e tenta desacreditizar mulheres que, ao denunciá-lo, não obtiveram qualquer benefício.

Trata-se de alegação que não se sustenta diante da realidade dos fatos, visto que a divulgação do assédio não trouxe qualquer benefício para as vítimas. Ao contrário, em face das condutas praticadas pelo requerente, a servidora K. M. R. abdicou de um alto cargo em comissão (nível CJ-3) para se ver livre das insistentes investidas do magistrado. De igual forma, a servidora M. M. de M. pediu exoneração do cargo de Assessora-Chefe diante da agressão sofrida pela vítima C. S. F. L.

Na verdade, trata-se de repugnante artil de defesa sexista e misógina, evidenciando uma clara tentativa de menosprezar a palavra de mulheres com base em estereótipos de gênero discriminatório. Dessa forma, as alegações do magistrado João Luís Fischer Dias são meros artifícios retóricos inconsistentes diante das provas e que visam a criação de uma causalidade fantasiosa para negar a existência do assédio sexual que foi comprovado no curso da instrução dos processos administrativos disciplinares.

Ademais, é profundamente lamentável que o requerente, um magistrado com quase trinta anos de carreira, de quem se espera o conhecimento do ordenamento jurídico e das dinâmicas de poder, recorra a clichês ultrapassados e misóginos para tentar anular uma denúncia de assédio sexual. É o que se extrai da esdrúxula e inaceitável alegação de que a servidora C. S. F. L. apresentou uma denúncia falsa por ter

problemas psicológicos e que uma frustração profissional desencadeou um surto e a criação de uma falsa realidade.

Não bastasse ser eticamente reprovável, o argumento do requerente é contrário os elementos dos autos. O prontuário médico do TJDFT demonstra que a crise de pânico da servidora C. S. F. L. foi o resultado da agressão e não sua causa. A servidora foi atendida posteriormente aos fatos, e o transtorno de pânico que a acomete não pode ser um instrumento para desacreditar suas denúncias. O clássico e repugnante ardil de rotular a mulher como “histérica” ou “instável” apenas revitimiza a servidora.

Acrescente-se que o requerente deixou de mencionar que o estado de pânico e choque da servidora C. S. F. L. não foi corroborado apenas pelas supostas “cúmplices”. A instrução processual demonstrou que servidores homens atestaram o visível abalo da vítima imediatamente após a servidora deixar o gabinete do magistrado João Luís Fischer Dias, porém não foi alegado que os homens sofriam de problemas psicológicos ou tiveram “surto” ou, ainda, faziam parte do conluio. Essa omissão deliberada evidencia a debilidade lógica da tese defensiva e sua natureza discriminatória, pois há uma clara tentativa de menosprezar a palavra de mulheres com base em estereótipos de gênero, algo totalmente inadequado.

O magistrado João Luís Fischer Dias busca distorcer a realidade dos fatos ao requalificar o assédio sexual como “cordialidade” e a perseguição como “fraternidade”. Esta narrativa é inverossímil e ofensiva.

O requerente parte da premissa de que as vítimas, mulheres adultas, não sabem diferenciar um gesto cordial de uma agressão física ou de uma investida indesejada. O acórdão do TJDFT rejeitou esta tese com base na prova oral e documental e este Conselho deve confirmar essa decisão.

8. Pena. Aposentadoria compulsória. Desproporcionalidade. Inexistência. Imputações. Assédio sexual e Perseguição. Altíssimo grau de reprovabilidade.

Quanto à sanção disciplinar aplicada ao magistrado João Luís Fischer Dias, é preciso ponderar que a pena de aposentadoria compulsória é proporcional aos fatos constatados pelo Tribunal e não destoa da função repressiva inerente à toda penalidade.

Embora o requerente rejeite todas as imputações e busque dourar seu comportamento com ares de cordialidade e fraternidade, as condutas perpetradas contra as servidoras C. S. F. L. e K. M. R. foram amplamente comprovadas.

Os atos praticados pelo magistrado João Luís Fischer Dias formam um conjunto de condutas graves, executados com abuso de autoridade e poder, elementos inerentes ao assédio sexual. Os danos psicológicos sofridos pelas servidoras são imensuráveis e duradouros, razão pela qual a reprimenda não pode ser branda.

É de ressaltar que a integridade de um magistrado não é mensurada apenas pela correção jurídica e qualidade técnica de suas decisões, é essencial que o juiz de direito expire confiança no Poder Judiciário e, para tanto, a retidão de caráter e o respeito aos subordinados são essenciais, sob pena de minar a confiança do jurisdicional em uma instituição que é a salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais.

Ressalte-se que o inciso VIII do artigo 35 da LOMAN exige do magistrado “conduta irrepreensível na vida pública e particular” e, por sua vez, o Código de Ética da Magistra-

tura impõe aos juízes de direito os deveres de cortesia, dignidade, honra e decoro. Tais obrigações que foram totalmente ignoradas pelo magistrado João Luís Fischer Dias.

Nesse contexto, a conduta do requerente apurada pelo TJDFT é totalmente incompatível com a carreira da magistratura. O assédio sexual e a perseguição a servidoras são fatos extremamente graves e não podem ser sancionados com penas brandas, razão pela qual a pena de aposentadoria compulsória foi acertadamente aplicada pelo TJDFT.

Cumprе anotar que, em situações análogas à apreciada nesta Revisão Disciplinar, a jurisprudência deste Conselho se consolidou no sentido de que o reconhecimento da incompatibilidade permanente para o exercício da magistratura enseja a aplicação da pena de aposentadoria compulsória. Destaco o seguinte precedente:

REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO EM DESFAVOR DE MAGISTRADO. SOLICITAÇÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA PARA ATUAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRÁTICAS DE ASSÉDIOS SEXUAL E MORAL. FALTAS DISCIPLINARES COMPROVADAS. PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE À EVIDÊNCIA DOS AUTOS. CONCLUSÃO QUE SE COADUNA COM O ACERVO PROBATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO REVISIONAL. 1. Revisão disciplinar proposta contra acórdão do TJES que aplicou ao magistrado a pena de aposentadoria compulsória, por solicitação de vantagem econômica para atuar em feito judicial e por práticas de assédios sexual e moral. 2. Suposta inconstitucionalidade da Resolução CNJ 135/2011. Além de o controle de constitucionalidade escapar do escopo deste feito, é medida que extrapola a própria competência do CNJ. Preliminar rejeitada. 3. Alegada nulidade decorrente do acompanhamento da investigação preliminar pelo Ministério Público Estadual. A participação do Parquet, como *custus legis*, no curso da investigação preliminar não dá ensejo à nulidade. Ademais, “eventuais irregularidades ocorridas durante os procedimentos investigativos, como investigação preliminar, [...] não geram a nulidade do próprio PAD”. Precedentes STF e STJ. Preliminar afastada. 4. Suposta prática de *fishing expedition*. Ainda que tenha sido cientificada de atos faltosos por meio de denúncia anônima, a autoridade competente permanece com o dever de promover a apuração imediata dos fatos. Resolução CNJ 135/2011 e precedente do STJ. Nulidade rejeitada. 5. Suposto prejuízo à defesa decorrente do prazo concedido para sustentação oral. Comprovado que o Presidente do Tribunal indeferiu pedido de sustentação oral de 30 minutos com fundamento em previsão legal e normativa, bem como na necessidade de se garantir a isonomia em relação aos demais causídicos, afigura-se inviável a tese de nulidade. Preliminar afastada. 6. Alegada prescrição das condutas de assédio sexual. Ainda que se trate de fato que configure tipo penal, o início da contagem do prazo prescricional permanece sendo a data em que a Administração tomou conhecimento dos fatos. Precedentes CNJ e STJ. Prejudicial rejeitada. 7. Existindo elementos que reforçam os

depoimentos sobre a solicitação de vantagem indevida para proferir decisão judicial favorável, descabe a alegação de desconsideração do princípio in dubio pro reo. 8. Não há dúvida quanto à configuração das condutas de assédio sexual e moral quando as palavras das vítimas e o conjunto probatório revelam a existência de investidas inoportunas e embaraçosas do magistrado, acompanhadas de ameaças ou promessas de vantagens. 9. Pretensão de utilizar a revisão disciplinar como sucedâneo recursal. Impossibilidade. 10. Revisão disciplinar conhecida, porém, no mérito, julgado improcedente o pleito revisional. (CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0009177-80.2021.2.00.0000 - Rel. MAURO PEREIRA MARTINS - 19ª Sessão Ordinária de 2023 - julgado em 12/12/2023)

Dessa forma, a aposentadoria compulsória aplicada pelo TJDFT com base no inciso II do artigo 56, inciso II da LOMAN c/c com o inciso II do artigo 7º da Resolução CNJ n. 135/2011, até mesmo por falta de previsão legal de pena mais grave, é a sanção administrativa capaz de reprová-la a conduta do magistrado João Luís Fischer Dias e prevenir comportamentos semelhantes, além de demonstrar que o Poder Judiciário rejeita com veemência toda e qualquer forma de assédio contra as mulheres.

9. Conclusão

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido revisional e determino o arquivamento do feito.

Dê-se ciência desta decisão ao Ministério Público Federal e à Advocacia-Geral da União, intimando-os para que, no prazo de 90 (noventa) dias, informem à Corregedoria-Geral de Justiça as providências adotadas relativamente ao cumprimento do disposto no artigo 22, caput e parágrafo único, da Resolução CNJ n. 135/2011.

Remeta-se cópia do acórdão deste julgado à OAB/GO, para ciência e adoção das providências que entender necessárias.

Intimem-se as partes. Em seguida, arquivem-se os autos independentemente de nova conclusão.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheira Daiane Nogueira de Lira
Relatora

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE

A CONSELHEIRA JACEGUARA DANTAS DA SILVA:

Manifesto minha declaração de voto convergente em adesão integral ao entendimento da eminente Relatora, visto que a gravidade das condutas imputadas ao Requerente revela-se incompatível com a dignidade, a honra e o decoro exigidos para o exercício da magistratura.

O robusto acervo probatório colhido durante a instrução demonstra que o Requerente utilizou sua posição hierárquica e o poder de seu cargo para coagir e amedrontar servidoras subordinadas, praticando condutas graves de assédio sexual, assédio moral e perseguição persistente, também denominada stalking.

Conforme bem explanado pela eminente Conselheira Daiane, as preliminares de nulidade não merecem acolhimento, pois a apuração inicial pela Corregedoria-Geral da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (CGJDFT) respeitou o foro por prerrogativa de função e cumpriu seu objetivo de identificar indícios de autoria.

Ademais, conforme jurisprudência do CNJ, é legítimo o ingresso das vítimas no feito como interessadas, dado que o assédio sexual exige a participação ativa destas na apuração dos fatos.

O afastamento do magistrado nas oitivas objetivou evitar a revitimização, estando alinhado ao Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero e à preservação do contraditório, uma vez que os advogados do representado estavam presentes, não havendo que se falar em cerceamento de defesa.

As provas obtidas por meio da declaração das vítimas sobre as agressões sofridas foram ratificadas por testemunhas que presenciaram o estado de choque e pânico destas, além de evidenciarem o comportamento obsessivo do magistrado.

As teses defensivas de “motim” ou “surto psicótico” das servidoras mostram-se inconsistentes e desprovidas de amparo fático, servindo apenas para evidenciar um padrão de comportamento misógino e habitual de responsabilizar a vítima.

Não há lógica na alegação do representado de conluio quando as vítimas abdicaram de funções e cargos de confiança para se verem livres das investidas do magistrado, sofrendo prejuízos financeiros e profissionais para resguardar a integridade sexual, física, psíquica e moral.

Dessa forma, a pena de aposentadoria compulsória revela-se proporcional à extrema reprovabilidade das condutas reiteradas, sendo a sanção adequada para punir transgressões funcionais que atentam contra o direito à liberdade sexual, à intimidade, ao meio ambiente de trabalho saudável e seguro e à dignidade da pessoa humana, em plena harmonia com a Resolução CNJ nº 351/2020 e com a Convenção 190 da OIT, que preconiza a eliminação da violência e do assédio no ambiente do trabalho.

Como ressaltei durante o julgamento de outro caso, recentemente, sendo o magistrado o garantidor da lei, é inadmissível que assuma o papel de assediador e/ou abusador, sob pena de total incompatibilidade com o exercício da magistratura.

Assim, é função do Conselho Nacional de Justiça emitir mensagem contundente que sirva de reforço positivo para evitar reiterações de condutas como a praticada pelo requerido, garantindo-se a proteção da moralidade administrativa e da integridade física e psíquica das mulheres dentro do Poder Judiciário, preservando a autoridade moral das decisões judiciais, razão pela qual adiro integralmente ao bem lançado voto da Relatora pela improcedência o pedido revisional.

É como voto.

Brasília/DF, data registrada em sistema.

JACEGUARA DANTAS DA SILVA

Conselheira



