

**Aurum**  
EDITORA

# ESTADO, JUSTIÇA E DEMOCRACIA

---

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DOS  
DIREITOS FUNDAMENTAIS EM  
TEMPOS DE CRISE

MARITÂNIA SALETE SALVI RAFAGNIN  
GABRIEL ABRILINO BISATTO  
GISELE DO PRADO SATELES  
JOÃO EMANUEL OLIVEIRA ROCHA

**Aurum**  
EDITORA

# ESTADO, JUSTIÇA E DEMOCRACIA

---

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DOS  
DIREITOS FUNDAMENTAIS EM  
TEMPOS DE CRISE

MARITÂNIA SALETE SALVI RAFAGNIN  
GABRIEL ABRILINO BISATTO  
GISELE DO PRADO SATELES  
JOÃO EMANUEL OLIVEIRA ROCHA

## AURUM EDITORA LTDA - 2025

Curitiba – Paraná - Brasil

### EDITOR CHEFE

Lucas Gabriel Vieira Ewers

### ORGANIZADORES DO LIVRO

Maritânia Salete Salvi Rafagnin  
Gabriel Abrilino Bisatto  
Gisele do Prado Sateles  
João Emanuel Oliveira Rocha

Copyright © Aurum Editora Ltda  
Texto Copyright © 2025 Os Autores  
Edição Copyright © 2025 Aurum Editora  
Ltda

### EDIÇÃO DE TEXTO

Stefanie Vitoria Garcia de Bastos



Este trabalho está licenciado sob uma  
licença Creative Commons Attribution-  
NonCommercial-NoDerivatives  
4.0 International License.

### EDIÇÃO DE ARTE

Aurum Editora Ltda

### IMAGENS DA CAPA

Freepik, Canva.

### BIBLIOTECÁRIA

Aline Graziele Benitez

### ÁREA DE CONHECIMENTO

Direito

A responsabilidade pelo conteúdo, precisão e veracidade dos dados apresentados neste texto é inteiramente do autor, não refletindo necessariamente a posição oficial da Editora. O trabalho pode ser baixado e compartilhado, desde que o crédito seja dado ao autor, mas não é permitida a modificação do conteúdo de qualquer forma ou seu uso para fins comerciais.

A Aurum Editora se compromete a manter a integridade editorial em todas as fases do processo de publicação, prevenindo plágio, dados ou resultados fraudulentos, e assegurando que interesses financeiros não afetem os padrões éticos da publicação. Qualquer suspeita de má conduta científica será verificada com atenção aos princípios éticos e acadêmicos. Todos os manuscritos passaram por uma avaliação cega por pares, realizada pelos membros do Conselho Editorial, e foram aprovados para publicação com base em critérios de imparcialidade e objetividade acadêmica.

## **CORPO EDITORIAL**

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos - Doutor em Letras pela Universidade Federal da Paraíba

Adriano Rosa da Silva - Mestre em História Social pela Universidade Federal Fluminense

Alessandro Sathler Leal da Silva - Doutor em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Alex Lourenço dos Santos - Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Catalão

Alisson Vinicius Skroch de Araujo - Editor Independente - Graduado em Criminologia pelo Centro Universitário Curitiba

Alline Aparecida Pereira - Doutora em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense

Allysson Barbosa Fernandes - Mestre em Comunicação, Linguagens e Cultura pela Universidade da Amazônia

Ayla de Jesus Moura - Mestra em Educação Física pela Universidade Federal do Vale do São Francisco

Blue Mariro - Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Camila Aparecida da Silva Albach - Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa

Carina Mandler Schmidmeier - Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Carolline Nunes Lopes - Mestra em Psicologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Cristiane Sousa Santos - Mestra em Educação pela Universidade Estadual de Feira de Santana

Dandara Christine Alves de Amorim - Doutoranda em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina

Daniel da Rocha Silva - Mestre em Letras pela Universidade Federal de Sergipe

Daniel Rodrigues de Lima - Mestre em História pela Universidade Federal do Amazonas.

Edson Campos Furtado - Doutor em Psicologia - Área de Concentração: Estudos da Subjetividade pela Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.

Elane da Silva Barbosa - Doutora em Educação pela Universidade Estadual do Ceará

Fabio José Antonio da Silva - Doutor em Educação Física pela Universidade Estadual de Londrina.

Fabricio do Nascimento Moreira - Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Felipe Antônio da Silva - Graduado em Direito pelo Centro Universitário Unihorizontes



Felipe Martins Sousa - Mestrando em Ciência e Tecnologia Ambiental pela Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Brasil.

Francisco Welton Machado - Editor Independente - Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Piauí

Gabriela da Silva Dezidério - Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense

Gabriella de Moraes - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais

Gleyson Martins Magalhães Reymão - Mestre Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pelo Instituto Federal do Pará

Gustavo Boni Minetto - Mestrando em Educação, Linguagens e Tecnologia pela Universidade Estadual de Goiás

Hygor Chaves da Silva - Doutorando em Ciência dos Materiais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS, Brasil.

Ítalo Rosário de Freitas - Doutorando em Biologia e Biotecnologia de Microrganismos pela Universidade Estadual de Santa Cruz

Itamar Victor de Lima Costa - Mestre em Desenvolvimento de Processos Ambientais pela Universidade Católica de Pernambuco

João Vitor Silva Almeida - Graduado em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal do Tocantins

José Bruno Martins Leão - Doutor em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino

José Cláudio da Silva Júnior - Mestrando em Ciências da Saúde pela Universidade de Pernambuco

José Leonardo Diniz de Melo Santos - Mestre em Educação, Culturas e Identidades pela Universidade Federal Rural de Pernambuco

José Marciel Araújo Porcino - Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil.

José Neto de Oliveira Felipe - Doutorando em Ensino de Ciências Exatas - PPGECE - Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES, UNIVATES, Brasil.

Júlio Panzera Gonçalves - Doutor em Ciências pela Universidade Federal de Minas Gerais

Luan Brenner da Costa - Editor Independente - Graduado em Enfermagem pela Fundação Herminio Ometto

Lucas Matheus Araujo Bicalho - Mestrando em Historia pela Universidade Estadual de Montes Claros, UNIMONTES, Brasil.

Lucas Pereira Gandra - Doutor em Educação em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Luciano Victor da Silva Santos - Mestrando em Hotelaria e Turismo pela Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.

Luís Paulo Souza e Souza - Doutor em Saúde Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.

Luzia Eleonora Rohr Balaj - Doutoranda em Música pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Magno Fernando Almeida Nazaré - Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

Maickon Willian de Freitas - Mestre em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Maikon Luiz Mirkoski - Mestre Profissional em Matemática em Rede Nacional pela Universidade Estadual de Ponta Grossa

Mailson Moreira dos Santos Gama - Doutorando em História pela Universidade Federal de Minas Gerais

Marcela da Silva Melo - Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará

Marcos Scarpioni - Doutorando em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz de Fora

Marilha da Silva Bastos - Mestranda em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará

Mario Marcos Lopes - Doutorando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos

Mateus Henrique Dias Guimarães - Mestre em Enfermagem na Atenção Primária à Saúde pela Universidade do Estado de Santa Catarina

Mirna Liz da Cruz - Editora Independente - Graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Goiás

Newton Ataíde Meira - Mestrando em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros

Osorio Vieira Borges Junior - Doutorando em História pela Universidade Federal de Minas Gerais

Pedro Carlos Refkalefsky Loureiro - Doutorando em Comunicação, Cutlra e Amazônia pela Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil.

Plinio da Silva Andrade - Mestrando em Ciências da Educação pela Universidade Leonardo Da Vinci

Priscila da Silva de Souza Bertotti - Editora Independente - Graduada em Biomedicina pelo Centro Universitário UniOpel

Rafael José Kraisch - Doutorando em Neurociências pela Universidade Federal de Santa Catarina

Rita de Cássia de Almeida Rezende - Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília



Rodrigo de Souza Pain - Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rodrigo Oliveira Miranda - Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Rogério de Melo Grillo - Doutor em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas

Ryan Dutra Rodrigues - Editor Independente - Graduado em Psicologia pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas

Salatiel Elias de Oliveira - Doutor em Apostilamento de Reconhecimento de Título pela Universidade do Oeste Paulista

Sebastião Lacerda de Lima Filho - Doutorando em Medicina Translacional pela Universidade Federal do Ceará

Silvio de Almeida Junior - Doutor em Promoção de Saúde pela Universidade de Franca

Swelen Freitas Gabarron Peralta - Doutoranda em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná

Talita Benedicta Santos Künast - Doutoranda em Biodiversidade e Biotecnologia pela Universidade Federal de Mato Grosso

Tályta Carine da Silva Saraiva - Mestra em Agronomia pela Universidade Federal do Piauí

Thiago Giordano de Souza Siqueira - Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Thiago Silva Prado - Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Maringá

Valquíria Velasco - Doutora em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

Victor José Gumba Quibutamene - Mestrando em Letras pela Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Brasil.

Vinicius Valim Pereira - Doutor em Zootecnia pela Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil.

Wilson Moura - Doutor em Psicologia pela Christian Business School

Yohans de Oliveira Esteves - Doutor em Psicologia pela Universidade Salgado de Oliveira



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

Estado, justiça e democracia [livro eletrônico] :  
desafios contemporâneos dos direitos  
fundamentais em tempos de crise / organizadores  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin...[et al.].  
-- 1. ed. -- Curitiba, PR : Aurum Editora,  
2026.  
PDF

Vários autores.  
Outros organizadores: Gabriel Abrilino Bisatto,  
Gisele do Prado Sateles, João Emanuel Oliveira  
Rocha.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-83849-54-0

1. Democracia 2. Direitos fundamentais sociais  
3. Estado 4. Justiça I. Rafagnin, Maritânia Salete  
Salvi. II. Bisatto, Gabriel Abrilino. III. Sateles,  
Gisele do Prado. IV. Rocha, João Emanuel Oliveira.

26-331760.0

CDU-342.7

### Índices para catálogo sistemático:

1. Direitos fundamentais : Direito 342.7

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

**DOI:** 10.63330/livroautoral322026-

**Aurum Editora Ltda**  
CNPJ: 589029480001-12  
[contato@aurumeditora.com](mailto:contato@aurumeditora.com)  
(41) 98792-9544  
Curitiba - Paraná



## **ORGANIZADORES**

**Maritânia Salete Salvi Rafagnin**  
**Gabriel Abrilino Bisatto**  
**Gisele do Prado Sateles**  
**João Emanuel Oliveira Rocha**



## AUTORES

**Ana Clara Conrado dos Santos Augusto da Silva** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Beatriz Bastos Porto Novais** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Beatriz Gomes de Oliveira** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Carla Dhiovanna Silveira Souza** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia

**Daniel Dias Heydt** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Ellen Cristine Costa Oliveira** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Fabiane Machado Barbosa da Fonseca** - Docente da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB/BA), integrando o corpo permanente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciências Humanas e Sociais (PPGCHS) e do Programa de Pós-graduação em História (PPGH) da mesma instituição. É Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ), Mestre em História Social das Relações Políticas pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, 2007), graduada em História e em Direito, além de possuir especialização em Direito Constitucional.

**Fleyber Estênio Leite Soares** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Gabriel Abrilino Bisatto** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Gabriel Bosa Altmayer** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Gabriel Lincoln Rodrigues Novais** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Gabriel Santos Bitencourt Souza** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Gisele do Prado Sateles** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Izabelle Duarte** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**João Emanuel Oliveira Rocha** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Kaline Rocha Cadore** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Katrielle Pereira da Silva** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Lígia Souza Borges** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Lívia Vitória Maria da Silva** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Marcela Santos de Sena Rosa** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Maria Eduarda Araújo Amaral** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.



**Maria Luiza da Silva Veloso** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Maritânia Salete Salvi Rafagnin** - Doutora em Política Social e Direitos Humanos e Mestra em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas. Especialista em Administração Estratégica em Recursos Humanos, Direitos Humanos, Filosofia e História das Ciências e Contabilidade e Finanças, além de graduação em Ciências Contábeis, Serviço Social e Gestão Pública. Docente do Centro das Humanidades da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB). Coordenadora adjunta do projeto de extensão Cidadania em Quadrinhos (UFOB), co-líder do grupo de pesquisa Direitos Sociais, Deveres Fundamentais e Neoliberalismo (UFOB). Pesquisadora do Marginais: Grupo Interdisciplinar de Pesquisa sobre Minorias e Exclusões (UFOB)

**Natália Medina Araújo** - Doutora em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (2017). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (2011). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2008). Professora Adjunta de Direito na Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Oeste da Bahia (PPGCHS/UFOB). Pesquisadora dos Grupos de Pesquisa Crítica e Direito Internacional (UnB) e Marginais: Grupo Interdisciplinar de Pesquisa sobre Minorias e Exclusões (UFOB).

**Natália Petersen Nascimento Santos** - Professora Adjunta da Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB. Doutora (2019) e Mestra (2016) em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Líder do grupo de pesquisa IDEA - interseções entre Direito, Estado e Autonomia, com ênfase nas linhas de pesquisa sobre os reflexos da autonomia no Direito Penal e Processo Penal, além da linha sobre Autonomia individual e Estado. Pesquisadora e Coordenadora Adjunta do Grupo de Pesquisa Direito e Medicina, liderado pela Professora Maria Auxiliadora Minahim. Palestrante. Membro do Instituto de Direito e Feminismo - IBADFEM, Colaboradora da Comissão da Mulher Advogada da OAB/BA.

**Raiane de Barros dos Santos** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Raquel de Novais Andrade** - Graduanda em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Rilton Soares Sales Júnior** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Sanzio André dos Santos Silva** - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Sara Mireli Silva Borges** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Thais de Lima Souza** - Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste da Bahia.

**Thiago Ribeiro Rafagnin** - Professor de Direito Constitucional e Direito Eleitoral no Curso de Direito, do Centro das Humanidades, da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB). Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PPGCHS) e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA), ambos na UFOB. Pós-Doutorado em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas (PPGD/UFPel). Líder do Grupo de Pesquisas Direitos Sociais, Deveres Fundamentais e Neoliberalismo (UFOB).



## PREFÁCIO - DEMOCRACIA SUBSTANCIAL, JURIDICIDADE E FORMAÇÃO JURÍDICA CRÍTICA

*Thiago Ribeiro Rafagnin*

Pensar o Estado, a Justiça e a Democracia no tempo presente é enfrentar um campo de tensões profundas, marcado pela fragilização de instituições, pela erosão da confiança pública, pela instrumentalização do Direito e pela disseminação de discursos que relativizam a centralidade da Constituição e dos direitos fundamentais. Em diferentes contextos — nacionais e globais — assiste-se à reconfiguração do papel do Estado, à judicialização ampliada de conflitos políticos e sociais, e à disputa permanente em torno do sentido da democracia, não mais apenas como procedimento, mas como projeto normativo e compromisso substantivo com a dignidade humana, a igualdade e a justiça social.

A noção de democracia que informa esta obra não se confunde com uma concepção meramente procedural ou majoritária. Trata-se de uma democracia substancial, cujo núcleo normativo se ancora na efetividade dos direitos fundamentais, na igualdade material e na limitação jurídica do poder. Como assinala Luigi Ferrajoli (2011), a democracia constitucional somente se realiza quando os direitos fundamentais operam como limites e vínculos às maiorias políticas, impedindo que a vontade majoritária se converta em forma de dominação. Nesse sentido, a Constituição deixa de ser mero pacto político e assume a condição de estrutura normativa rígida de proteção da dignidade humana, exigindo do Estado e de suas instituições um compromisso ativo com a realização de justiça social.

É nesse cenário que se insere a obra **Estado, Justiça e Democracia**. Longe de propor respostas simplificadoras ou diagnósticos apressados, o livro se constrói como espaço de reflexão crítica e metodologicamente orientada sobre temas estruturantes do pensamento jurídico contemporâneo. Estado, democracia, justiça, administração pública, políticas públicas, integridade institucional e direitos humanos aparecem aqui não como categorias estanques, mas como campos interdependentes, atravessados por conflitos normativos, escolhas políticas e desafios institucionais que exigem análise rigorosa e responsabilidade teórica.

Um dos méritos centrais da obra reside na forma como articula essas categorias a partir de problemas concretos, sem perder de vista a densidade conceitual e o horizonte constitucional que deve orientar o Direito em um Estado Democrático de Direito. O leitor encontrará reflexões que dialogam com o constitucionalismo contemporâneo, com a teoria do Estado, com o Direito Administrativo, com o Direito Penal e com os direitos humanos, sempre a partir de uma perspectiva crítica que recusa tanto o formalismo vazio quanto o decisionismo voluntarista.

Essa leitura exige compreender a juridicidade não como submissão mecânica à lei em sentido estrito, mas como vinculação da atuação estatal a um bloco normativo constitucionalmente integrado. A constitucionalização do Direito Administrativo desloca o eixo da legalidade para a juridicidade, incorporando princípios, direitos fundamentais e finalidades constitucionais como parâmetros vinculantes da ação pública (Canotilho, 2003; Ávila, 2019). Nesse contexto, o exercício do poder estatal — legislativo, administrativo ou jurisdicional — somente se legitima quando orientado por racionalidade pública, motivação adequada e respeito aos limites materiais impostos pela Constituição.

Todavia, o que singulariza este livro — e justifica especial destaque — é a sua dimensão pedagógica e metodológica. Os textos que compõem a obra foram produzidos no seio do componente curricular **Metodologia da Pesquisa Jurídica**, ministrado pela Profa. Dra. Maritânia Rafagnin, como resultado de um percurso formativo que compreende a pesquisa não como exigência burocrática, mas como prática intelectual orientada ao rigor científico, à reflexão crítica e ao compromisso democrático.



Aqui, a metodologia não aparece como capítulo acessório ou mero cumprimento formal das exigências acadêmicas. Ao contrário, apresenta-se como eixo estruturante da produção do conhecimento jurídico, articulando problema de pesquisa, referencial teórico, escolha metodológica e análise crítica de modo consciente e responsável. Esse aspecto confere à obra um valor que transcende o conteúdo específico de cada texto, pois demonstra, de maneira concreta, como o ensino da metodologia da pesquisa jurídica pode produzir conhecimento relevante, consistente e socialmente comprometido.

Em um contexto no qual o ensino jurídico frequentemente reduz a metodologia a um conjunto de regras técnicas ou a um obstáculo formal à conclusão de cursos, este livro afirma outra possibilidade: a metodologia como espaço de formação crítica, de autonomia intelectual e de construção de racionalidade pública. Trata-se de um aprendizado que capacita o pesquisador não apenas a escrever corretamente, mas a pensar juridicamente com densidade, a formular perguntas relevantes, a dialogar com a tradição teórica e a enfrentar os desafios contemporâneos do Direito com responsabilidade institucional.

Essa dimensão pedagógica articula-se, de modo indissociável, com o papel da universidade pública. Em tempos de desinformação, de ataques ao conhecimento científico e de tentativas de deslegitimação do pensamento crítico, a universidade reafirma, por meio de obras como esta, sua função constitucional de produzir saber comprometido com a democracia, com os direitos fundamentais e com a transformação social. A docência, aqui, não se limita à transmissão de conteúdos, mas se revela como prática formativa orientada à construção de uma cultura jurídica responsável, reflexiva e institucionalmente comprometida.

O livro também evidencia a conexão entre formação, pesquisa e prática. As reflexões desenvolvidas interessam não apenas ao meio acadêmico, mas também a profissionais do Direito, gestores públicos, membros do sistema de justiça e todos aqueles que atuam em espaços decisórios permeados por escolhas normativas relevantes. Ao enfrentar temas como integridade institucional, políticas públicas, atuação administrativa e tutela de direitos, a obra demonstra que a pesquisa jurídica, quando metodologicamente qualificada, possui impacto direto sobre a compreensão e a qualificação das práticas institucionais.

Importa destacar, ainda, que o tom adotado ao longo dos textos evita tanto a neutralidade ilusória quanto a retórica meramente militante. O compromisso que se afirma é com a racionalidade pública, com a juridicidade constitucional e com a democracia substancial. Trata-se de uma postura que reconhece os conflitos inerentes ao Direito, mas recusa soluções autoritárias, simplificadoras ou descoladas do marco constitucional.

Esse projeto formativo e metodológico não se desenvolve em abstrato, mas se insere diretamente nas disputas constitucionais que marcam o funcionamento do Estado brasileiro contemporâneo. A reflexão proposta por **Estado, Justiça e Democracia** ganha ainda maior relevo quando situada no interior do binômio Estado–Democracia, tal como constitucionalmente delineado em 1988 e progressivamente tensionado nas décadas subsequentes. A Constituição da República instituiu um projeto normativo de Estado Democrático e Social de Direito, no qual a democracia não se reduz à forma procedural de escolha de governantes, mas se articula à efetivação de direitos fundamentais, à redução das desigualdades sociais e à submissão de todo o exercício do poder — político, administrativo e econômico — à juridicidade constitucional.

Esse projeto constitucional atribuiu centralidade ao Estado como agente de realização de direitos e como instância de mediação dos conflitos sociais, econômicos e institucionais. Não se trata de um Estado neutro ou minimalista, mas de um Estado comprometido com finalidades normativas expressas, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos, conforme estabelece o art. 3º da Constituição Federal (Brasil, 1988). A



democracia constitucional brasileira, portanto, nasce indissociável de uma concepção substantiva de justiça social e de racionalidade pública orientada por fins constitucionalmente definidos.

Nesse contexto, o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) assume dimensão estratégica. Ao longo das últimas décadas, a Corte tem sido chamada a atuar não apenas como intérprete da Constituição, mas como guardiã de seu núcleo axiológico diante de processos de esvaziamento normativo promovidos por escolhas legislativas e administrativas orientadas por lógicas estritamente fiscais, gerenciais ou economicistas. A jurisprudência do STF, especialmente em casos paradigmáticos envolvendo direitos sociais, políticas públicas, sistema prisional, saúde, educação e proteção de grupos vulneráveis, tem reiterado que a Constituição de 1988 não instituiu um Estado de exceção permanente nem um espaço de discricionariedade absoluta para o legislador ou para a Administração.

Contudo, seria analiticamente insuficiente compreender o STF apenas como instância externa ou imune às racionalidades que atravessam o próprio Estado contemporâneo. O Tribunal, enquanto instituição situada no interior da ordem constitucional e das estruturas de poder, também é permeado por disputas discursivas, condicionantes econômicas e paradigmas de racionalidade que moldam sua atuação. A racionalidade neoliberal, ao se projetar sobre o Direito como técnica de gestão, eficiência e contenção de custos, não incide apenas sobre o Legislativo ou a Administração, mas alcança igualmente a jurisdição constitucional, influenciando critérios decisórios, padrões argumentativos e a própria forma de compreensão dos direitos fundamentais (Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2008).

Nesse sentido, a jurisprudência do STF revela um campo ambivalente, porque ao mesmo tempo em que, em determinados precedentes, afirma a força normativa da Constituição e a indisponibilidade do núcleo essencial dos direitos fundamentais, em outros momentos incorpora discursos de governabilidade, austeridade fiscal e deferência excessiva a escolhas estatais orientadas por racionalidades econômicas. Como observa Ingo Wolfgang Sarlet (2015), a tensão entre efetividade dos direitos e limitações estruturais do Estado tem sido resolvida, não raras vezes, por meio de soluções que deslocam o ônus da crise para os próprios titulares de direitos, esvaziando, ainda que de forma indireta, o projeto substantivo da Constituição de 1988.

Reconhecer essa ambiguidade institucional não implica negar a centralidade do Supremo na arquitetura do Estado Democrático de Direito, mas, ao contrário, exige compreendê-lo como espaço de disputa hermenêutica e política, no qual se confrontam uma leitura material da Constituição — orientada pela dignidade humana, pela igualdade e pela justiça social — e uma racionalidade neoliberal que tende a converter direitos em variáveis de ajuste e a democracia em procedimento de contenção. É precisamente nessa arena tensionada que se define, em grande medida, o alcance normativo do projeto constitucional de 1988.

A atuação do STF, contudo, não se desenvolve em um vácuo normativo ou político. Como se disse, a Corte é atravessada pelas mesmas tensões que estruturam o constitucionalismo contemporâneo, especialmente aquelas decorrentes da disputa entre proteção de direitos e racionalidades de contenção fiscal, eficiência gerencial e governabilidade. A jurisdição constitucional opera permanentemente sob o desafio de preservar o núcleo essencial dos direitos fundamentais sem ignorar as condições institucionais e financeiras do Estado, o que exige uma hermenêutica constitucional comprometida com a máxima efetividade dos direitos, e não com sua relativização sistemática (Sarlet, 2015). Essa ambivalência torna o STF espaço decisivo de disputa democrática, capaz tanto de conter retrocessos quanto de legitimá-los, a depender da leitura constitucional adotada.

Decisões que reconheceram o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional, afirmaram a reserva do possível em diálogo com o mínimo existencial ou delimitaram limites materiais às reformas estatais



evidenciam a compreensão de que a democracia constitucional constitui estrutura normativa dotada de densidade própria, resistente à sua redução a um projeto meramente gerencial. Essa atuação, contudo, não é linear nem isenta de tensões, revelando um Tribunal atravessado pelas mesmas disputas que marcam o constitucionalismo contemporâneo, no qual a proteção de direitos convive com pressões sistêmicas por racionalização fiscal e eficiência administrativa.

É precisamente nesse ponto que se revela a atualidade do debate proposto pela obra. O livro dialoga, ainda que implicitamente, com o avanço de uma racionalidade neoliberal que, longe de se restringir ao campo econômico, projeta-se como forma de governo, de produção de subjetividades e de reorganização do próprio Direito. David Harvey (2008) descreve o neoliberalismo como um projeto político de restauração do poder das elites econômicas, que redefine o papel do Estado não como garantidor de direitos, mas como gestor das condições de mercado e da competitividade.

Dardot e Laval (2016) aprofundam essa análise ao demonstrar que o neoliberalismo opera como uma nova razão do mundo, capaz de reorganizar as práticas estatais, os discursos jurídicos e as formas de subjetivação social. Direitos convertem-se em custos, cidadania em desempenho, políticas públicas em métricas e a democracia corre o risco de se reduzir a procedimento esvaziado de conteúdo social. No plano jurídico, esse movimento se manifesta na crescente instrumentalização do Direito Administrativo, na retórica da eficiência dissociada da justiça social e na relativização de garantias constitucionais sob o argumento da governabilidade ou da austeridade.

A tensão entre esse paradigma e o projeto constitucional de 1988 constitui um dos eixos silenciosos, porém estruturantes, da obra **Estado, Justiça e Democracia**. Os textos reunidos revelam, a partir de diferentes objetos e perspectivas, como essa disputa atravessa o funcionamento das instituições, a formulação de políticas públicas, a atuação administrativa e a própria produção do conhecimento jurídico. Trata-se de um conflito que não é apenas teórico, mas profundamente institucional e prático.

Nesse cenário, a jurisprudência constitucional pode operar tanto como espaço de contenção do avanço neoliberal sobre os direitos fundamentais quanto como instância de legitimação de processos de esvaziamento normativo, caso abdique de uma leitura material da Constituição. A obra, ao enfatizar a centralidade da juridicidade, da motivação, do controle institucional e da racionalidade pública, alinha-se à primeira possibilidade, reafirmando o Direito como instrumento de resistência democrática e não como técnica neutra de gestão.

Essa discussão reforça, por fim, a importância da formação metodológica crítica no ensino jurídico. Em um ambiente acadêmico cada vez mais pressionado por lógicas produtivistas e performativas, a metodologia da pesquisa jurídica, tal como praticada no âmbito deste livro, afirma-se como espaço de reflexão sobre os próprios fundamentos do Direito e sobre o papel do jurista em uma sociedade democrática. Produzir pesquisa, aqui, significa também escolher um lado: o da Constituição, da democracia substancial e da justiça social.

Ao articular Estado, Democracia e Justiça sob esse prisma, a obra demonstra que a pesquisa jurídica universitária pode (e deve) dialogar criticamente com a jurisprudência, com a teoria social e com os desafios contemporâneos do constitucionalismo. É nesse horizonte que se convida o leitor a percorrer as páginas que seguem, reconhecendo nesta coletânea não apenas um conjunto de textos acadêmicos, mas a expressão concreta de um projeto formativo comprometido com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e com a construção de uma cultura jurídica à altura dos desafios do nosso tempo.

Nesse cenário, a formação jurídica assume papel que é simultaneamente epistemológico e político. A racionalidade neoliberal, ao converter direitos em custos e políticas públicas em métricas de desempenho,



tende a esvaziar o sentido normativo da Constituição e a transformar o Direito em técnica de gestão (Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2008). Frente a esse movimento, a formação metodológica crítica — tal como evidenciada nos textos desta obra — constitui verdadeiro espaço de resistência democrática, na medida em que reafirma o Direito como prática institucional comprometida com a justiça social, a dignidade humana e a limitação do poder. Ensinar metodologia da pesquisa jurídica, nesse contexto, é também ensinar a identificar escolhas normativas, denunciar neutralidades aparentes e recolocar a Constituição no centro da racionalidade pública.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. Tradução de Alexander Araújo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2011.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.



## SUMÁRIO

PREFÁCIO – DEMOCRACIA SUBSTANCIAL, JURIDICIDADE E FORMAÇÃO JURÍDICA CRÍTICA.....	10
APRESENTAÇÃO.....	20
INTRODUÇÃO – ENTRE O PROJETO CONSTITUCIONAL E A RACIONALIDADE NEOLIBERAL: ESTADO, JUSTIÇA E DEMOCRACIA EM TENSÃO.....	22

### PARTE I - ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRIDADE

#### **CAPÍTULO 1 - NEOCONSTITUCIONALISMO E REFORMA ADMINISTRATIVA: A RACIONALIDADE ECONÔMICA NA PEC Nº 32/2020 E SEUS IMPACTOS SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

*Sanzio André dos Santos Silva e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-001>

26-35

#### **CAPÍTULO 2 - FAVORECIMENTO PESSOAL EM CARGOS COMISSIONADOS: UMA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA SOBRE PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS E INTEGRIDADE ADMINISTRATIVA**

*Beatriz Gomes de Oliveira e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-002>

36-42

#### **CAPÍTULO 3 - DIGITALIZAÇÃO E INCLUSÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: DESAFIOS À EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

*Thais de Lima Souza.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-003>

43-47

### PARTE II - DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CONFLITOS POLÍTICOS

#### **CAPÍTULO 4 – A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA PARTIDÁRIA EM BARREIRAS/BA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS CANDIDATURAS AO LEGISLATIVO NOS PLEITOS DE 2016, 2020 E 2024**

*Kaline Rocha Cadore e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-004>

49-55

#### **CAPÍTULO 5 – PERDI A ELEIÇÃO, DEVO ATACAR O SISTEMA? BACKLASH INSTITUCIONAL E OS ATAQUES À SEGURANÇA DAS URNAS ELETRÔNICAS NO CENÁRIO ELEITORAL BRASILEIRO**

*João Emanuel Oliveira Rocha.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-005>

56-64



## **CAPÍTULO 6 - A LEI DA ANISTIA E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: O PAPEL POLÍTICO E JURÍDICO DA ANISTIA NA CONSOLIDAÇÃO DA NARRATIVA DE ESQUECIMENTO E IMPUNIDADE NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO**

*Lígia Souza Borges, Thiago Ribeiro Rafagnin e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-006>

65-71

### **PARTE III - DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO À JUSTIÇA**

#### **CAPÍTULO 7 - DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL: A BUROCRACIA COMO LIMITADOR DO ACESSO A BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS PARA PESSOAS COM BAIXO LETRAMENTO**

*Raiane de Barros dos Santos e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-007>

73-82

#### **CAPÍTULO 8 – A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: O NOVO PARADIGMA SOB À LUZ DO TEMA 1234 DO STF NA FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

*Maria Eduarda Araújo Amaral.*

Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-008>

83-88

### **PARTE IV - DIREITOS, GÊNERO, TRABALHO E INSTITUIÇÕES**

#### **CAPÍTULO 9 – A POLÍTICA ANTIMANICOMIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS FUNDAMENTOS DA LEI N° 10.216/2001 E A RESOLUÇÃO CNJ N° 487/2023**

*Ana Clara Conrado dos Santos Augusto da Silva e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-009>

90-98

#### **CAPÍTULO 10 – A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 5938: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL DA MULHER TRABALHADORA E A RACIONALIDADE NEOLIBERAL**

*Katrielle Pereira da Silva e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-010>

99-104

### **PARTE V - DIREITO À MORADIA, CIDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

#### **CAPÍTULO 11 – O MARCO JURÍDICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DEVER ESTATAL DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

*Carla Dhiovanna Silveira Souza e Thiago Ribeiro Rafagnin.*

Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-011>

106-110



**CAPÍTULO 12 – A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA FRENTE AO REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA**  
*Ellen Cristine Costa Oliveira e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-012>

111-115

**PARTE VI - SISTEMA DE JUSTIÇA, VIOLENCIA, PUNIÇÃO E SELETIVIDADE PENAL**

**CAPÍTULO 13 – A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA ENQUANTO MECANISMO DE REDUÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA**

*Gabriel Bosa Altmayer.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-013>

117-124

**CAPÍTULO 14 – QUEM DITA A LEI E A JUSTIÇA? A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SELETIVIDADE PENAL NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

*Fleyber Estênio Leite Soares.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-014>

125-130

**CAPÍTULO 15 – DO PODER DISCIPLINAR AO ALGORITMO: VIGILÂNCIA DIGITAL E SELETIVIDADE PENAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

*Lívia Vitória Maria da Silva e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-015>

131-136

**CAPÍTULO 16 – ENCARCERAMENTO FEMININO: UMA ANÁLISE SOCIOJURÍDICA NO ESTADO DA BAHIA**

*Gisele do Prado Sateles, Gabriel Santos Bitencourt Souza, Natalia Petersen Nascimento Santos e Beatriz Bastos Porto Novais.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-016>

137-142

**PARTE VII - TECNOLOGIA, DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E RESPONSABILIDADE**

**CAPÍTULO 17 – ÉTICA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES CNJ Nº 332/2020 E Nº 615/2025**

*Gabriel Abrilino Bisatto e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-017>

144-149

**CAPÍTULO 18 – VAZAMENTO DE DADOS PESSOAIS NAS REDES SOCIAIS: A RESPONSABILIDADE CIVIL DA EMPRESA META À LUZ DA LGPD E GDPR**

*Gabriel Lincoln Rodrigues Novais e Natália Medina Araújo.*

 Crossref doi <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-018>

150-154



## **PARTE VIII - IDENTIDADES, INCLUSÃO, REPARAÇÃO E SOCIOAMBIENTALISMO**

### **CAPÍTULO 19 – IGUALDADE E DIGNIDADE COMO BASE PARA CONCRETIZAR O DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA: O ACESSO DE PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO ENSINO SUPERIOR**

*Rilton Soares Sales Júnior e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-019>

156-163

### **CAPÍTULO 20 – ECOCIDADANIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: CONTRIBUIÇÕES DA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS AO ENSINO DE CIÊNCIAS**

*Raquel de Novais Andrade e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-020>

164-170

### **CAPÍTULO 21 – O DIREITO AO NOME COMO EXPRESSÃO DA DIGNIDADE HUMANA E INSTRUMENTO DE REPARAÇÃO IDENTITÁRIA E RECONHECIMENTO CULTURAL COLETIVO**

*Maria Luiza da Silva Veloso.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-021>

171-177

### **CAPÍTULO 22 – LGBTFOBIA, DESSUBJETIVAÇÃO E TENTATIVAS DE APAGAMENTO DA COMUNIDADE LGBTQIAPN+: UM ESTUDO EM LUÍS EDUARDO MAGALHÃES - BAHIA**

*Daniel Dias Heydt e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-022>

178-184

## **PARTE IX - DIREITO, CULTURA E LEITURAS CRÍTICAS DA SOCIEDADE**

### **CAPÍTULO 23 - CORRUPÇÃO SISTÊMICA E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL EM “TROPA DE ELITE 2”: UMA LEITURA JURÍDICO-SOCIOLÓGICA DA REPRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

*Sara Mireli Silva Borges e Maritânia Salete Salvi Rafagnin.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-023>

186-190

### **CAPÍTULO 24 - CORPOS PUNIDOS, MENTES DESPEDAÇADAS: VIOLÊNCIA, PODER E SUBJETIVIDADE EM BATMAN: A PIADA MORTAL**

*Izabelle Duarte e Fabiane Machado Barbosa da Fonseca.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-024>

191-195



## PARTE X - EMPRESA, PATRIMÔNIO E SUCESSÃO

### CAPÍTULO 25 - PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO NO AMBITO EMPRESARIAL: AS VANTAGENS DA APLICAÇÃO DA HOLDING FAMILIAR EM COMPARAÇÃO COM SISTEMA SUCESSÓRIO TRADICIONAL

*Marcela Santos de Sena Rosa.*

 Crossref  <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-025>

197-203



## APRESENTAÇÃO

Este livro nasce de uma experiência em sala de aula que, para mim, é muito significativa. Ele resulta do trabalho desenvolvido na disciplina Metodologia da Pesquisa Jurídica, momento em que muitos alunos e alunas tiveram o primeiro contato efetivo com a pesquisa científica: aprender a construir um problema, formular objetivos, delimitar um recorte, escolher caminhos metodológicos, dialogar com bibliografia e transformar inquietações em investigação.

Os textos reunidos neste livro são, portanto, mais do que artigos. Eles são resultado direto de um processo formativo, construído ao longo das orientações, das atividades de leitura, escrita e revisão, e do acompanhamento de cada proposta. Em grande parte, tratam-se de pesquisas que antecipam temas de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), funcionando como uma espécie de marco inicial: o registro de um começo, com esforço, compromisso e responsabilidade intelectual.

A proposta deste livro é simples e, ao mesmo tempo, exigente: a iniciação científica, não como um rito formal, mas como uma prática viva. Pesquisar, no Direito, não é apenas compilar normas ou repetir conceitos. É aprender a perguntar com rigor, sustentar argumentos, reconhecer limites, confrontar dados, interpretar criticamente decisões e políticas públicas, e compreender que toda produção jurídica carrega escolhas e, muitas vezes, impactos concretos sobre vidas, direitos e instituições.

Por isso, este volume também afirma um ponto central: a pesquisa científica é compromisso. Compromisso com método, com honestidade intelectual, com responsabilidade na escrita, com fidelidade às fontes e com disposição para revisar e aprofundar. Compromisso com o debate público qualificado, com a universidade pública e com a sociedade. Em tempos de crise, é precisamente esse compromisso que impede que o conhecimento se torne apenas opinião, reprodução acrítica ou retórica vazia. A pesquisa, quando levada a sério, exige estudo, disciplina, criticidade e coragem. Além disso, convoca o pesquisador e a pesquisadora a não se acomodarem.

Nesse sentido, o livro **Estado, Justiça e Democracia: desafios contemporâneos dos direitos fundamentais em tempos de crise** reúne investigações que dialogam com questões centrais do Brasil contemporâneo: reformas e rationalidades administrativas, integridade, participação política, justiça de transição, direitos sociais, burocracias excludentes, sistema de justiça e seletividade penal, tecnologia e proteção de dados, inteligência artificial, inclusão de pessoas com deficiência e neurodivergências, cidadania socioambiental, identidades e reconhecimento. A diversidade temática reflete, também, algo essencial na formação acadêmica: a capacidade de perceber que o Direito é atravessado por disputas sociais, por desigualdades estruturais e por desafios institucionais que exigem análise séria e sensível.

Mais do que apresentar resultados “acabados”, este livro assume com honestidade seu caráter formativo: ele é parte de um percurso, um marco inicial. Por isso, a expectativa que o acompanha é a melhor possível: que estas páginas sejam apenas o começo da trajetória acadêmica de cada aluno e aluna, e que a experiência de publicar, revisar e sustentar uma escrita científica também seja entendida como um gesto de partilha — de democratização do conhecimento e de ampliação do acesso ao debate acadêmico. Compartilhar a pesquisa é colocá-la em circulação no melhor sentido: permitir que ela seja lida, discutida, questionada, aprimorada e, assim, possa evoluir. Que cada aluno e aluna se sintam, a partir daqui, convocados e convocadas a continuar: lendo mais, escrevendo melhor, pesquisando com mais densidade e participando com mais presença dos espaços acadêmicos.

Se este livro cumprir um papel, que seja este: mostrar que a pesquisa científica não é um privilégio distante, mas um caminho possível (e necessário) para quem deseja compreender, transformar e qualificar o debate jurídico no país. A pesquisa tem força pública: ela resolve problemas que muitas vezes são naturalizados,



torna visíveis injustiças que insistem em permanecer ocultas e, ao mesmo tempo, abre caminhos ao oferecer interpretações, critérios, alternativas e soluções. Quando comprometida com método e responsabilidade, a pesquisa não apenas descreve o mundo: ela contribui para transformá-lo, fortalecendo uma sociedade orientada por valores de justiça social.

Que este livro também alcance quem o lê como convite: que cada leitora e leitor se sintam motivados e motivadas a pesquisar, produzir e compartilhar conhecimento, fortalecendo uma cultura acadêmica comprometida com o rigor, com a ética e com a vida democrática.

Desejo, a todas e a todos, uma excelente leitura!

*Maritânia Salete Salvi Rafagnin*



## INTRODUÇÃO – ENTRE O PROJETO CONSTITUCIONAL E A RACIONALIDADE NEOLIBERAL: ESTADO, JUSTIÇA E DEMOCRACIA EM TENSÃO

*Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

Estado, justiça e democracia são categorias importantes para compreender os desafios contemporâneos dos direitos fundamentais em tempos de crise. Quando a crise se instala, ou quando ela é acionada como justificativa política recorrente, tende a ocorrer um movimento de reordenamento de prioridades públicas, redefinição do alcance das instituições e deslocamento do sentido dos direitos: garantias constitucionais passam a ser tratadas como “despesas”, deveres estatais são condicionados por métricas de desempenho e a proteção social pode ser apresentada como algo “excessivo” ou “insustentável”. O ponto central, portanto, não está apenas em reconhecer a crise, mas em compreender quem a administra, com quais argumentos, e com quais efeitos sobre a cidadania e a dignidade humana.

A Constituição Federal de 1988 instituiu, no plano normativo, um projeto de Estado Democrático (e Social) de Direito, assentado na dignidade da pessoa humana e na centralidade dos direitos fundamentais, com ênfase na transformação da realidade social. Nessa direção, os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, orientam a atuação estatal para construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzir desigualdades, erradicar pobreza e promover o bem de todos e todas (Brasil, 1988), vinculando o poder público a uma agenda constitucional de inclusão e proteção social. Essa força normativa da Constituição, compreendida como dever-ser que vincula instituições e políticas, é condição de possibilidade para que direitos não permaneçam apenas como promessa formal (Hesse, 1991).

Entretanto, desde o início da década de 1990, o Estado brasileiro passa a conviver com um processo crescente de difusão de políticas e padrões orientados por um ideário neoliberal, com desdobramentos relevantes sobre políticas públicas e sobre a própria gramática do “social” (Rafagnin; Rafagnin; Nogueira, 2022). Esse tensionamento é estrutural: enquanto a Constituição se apresenta como instrumento compromissório de ampliação de direitos e transformação social, o neoliberalismo tende a operar no sentido inverso, que conforme Harvey (2005) orienta-se pela desregulamentação, privatizações, redução do papel estatal e subordinação da política social a restrições fiscais e lógicas de mercado.

David Harvey (2005) descreve o neoliberalismo como um projeto político-institucional que reorganiza Estado e sociedade em favor de uma rationalidade concorrencial, reconfigurando prioridades públicas e redistribuindo poder. Dardot e Laval (2016), por sua vez, aprofundam esse diagnóstico ao tratar o neoliberalismo como uma rationalidade normativa: uma “nova razão do mundo”, que ultrapassa a economia e penetra instituições, políticas e subjetividades, redefinindo o lugar do público e deslocando o sentido da cidadania. No campo jurídico-constitucional, o resultado é um ponto de fricção incontornável: a promessa de um Estado social, comprometido com a dignidade humana e com a efetivação de direitos fundamentais, colide com uma rationalidade que tende a naturalizar desigualdades, restringir direitos sociais e precarizar serviços públicos sob justificativas de eficiência e ajuste.

Essa incompatibilidade entre neoliberalismo e Constituição de 1988 é problematizada por Rafagnin, Rafagnin e Nogueira (2022) ao afirmarem que políticas neoliberais, ao tensionarem os objetivos fundamentais do art. 3º, caminham na contramão do Estado Democrático (e Social) de Direito e de sua cláusula transformadora, produzindo estagnação de direitos sociais e aprofundamento de desigualdades. A leitura é (intencionalmente) dura porque chama atenção para o risco de normalização do retrocesso: quando a exceção vira regra, a crise deixa de ser episódio e se converte em método de gestão dos governos.

Nesse cenário, justiça não pode ser compreendida apenas como atuação do Poder Judiciário. Justiça, aqui, é também o modo como o Estado organiza acesso a políticas públicas, como a burocracia abre ou fecha



portas, como as instituições distribuem proteção e como o sistema de justiça, em sentido amplo, pode reduzir ou reproduzir desigualdades. Já a democracia não se restringe ao rito eleitoral: ela depende de esfera pública minimamente íntegra, de participação social, de cidadania ativa, de memória política e de confiança institucional. Quando a democracia se fragiliza, direitos fundamentais ficam mais expostos a narrativas de deslegitimação, a práticas seletivas e à erosão institucional. E quando o Estado se subordina a uma racionalidade que reduz o social, justiça e democracia tendem a operar em ambiente de maior conflito distributivo, maior desigualdade e menor capacidade de proteção.

É nesse eixo: Estado, justiça e democracia, que esta coletânea se organiza. Os capítulos foram ordenados como um percurso de leitura: iniciam-se pelas transformações do Estado e da administração pública, porque é nesse terreno que o conflito entre racionalidade econômica e dever constitucional de efetivação de direitos se materializa de modo imediato, afetando políticas, serviços e garantias. Na sequência, o livro avança para debates sobre democracia e representação, pois sem democracia consistente a proteção de direitos se torna mais vulnerável à corrosão simbólica e institucional. A obra prossegue com análises que enfrentam direitos sociais e acesso efetivo, revelando como burocracias, desigualdades e desenho institucional podem impedir a concretização do que a Constituição de 1988 assegura, e, então, aprofunda discussões sobre processo, segurança jurídica, seletividade, punição e violência, evidenciando a face concreta das disputas por proteção e dignidade. Adiante, emergem os desafios ligados a dados, tecnologia e inteligência artificial, pois parte relevante das tensões institucionais e dos riscos a direitos fundamentais passa pela gestão informacional, pela opacidade decisória e por novas formas de vigilância. Por fim, a coletânea recoloca no centro os temas de inclusão, reconhecimento e dignidade, reafirmando que a fidelidade ao projeto constitucional se mede na vida concreta, no acesso real, no respeito, na reparação e na igualdade material.

A marca de origem deste livro também importa: os textos resultam de pesquisas produzidas por alunos e alunas no âmbito da disciplina Metodologia da Pesquisa Jurídica, muitas vezes como primeira experiência sistemática de investigação científica. Por isso, além do conteúdo, esta coletânea carrega um compromisso: democratizar conhecimento, compartilhar produção acadêmica com responsabilidade metodológica e estimular o debate crítico. Que a leitura desta obra contribua para fortalecer uma compreensão exigente dos direitos fundamentais, não como ornamento retórico, mas como compromisso constitucional, e que motive leitoras e leitores a pesquisar, produzir e dialogar, porque o conhecimento, quando sustentado por método e coragem intelectual, tem potência: revela injustiças naturalizadas e ajuda a construir alternativas possíveis, orientadas pelos valores da justiça social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.



RAFAGNIN, Thiago Ribeiro Rafagnin; RAFAGNIN, Maritânia Salete Salvi; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Reflexões necessárias sobre o Estado Democrático e Social de Direito e sua incompatibilidade com o neoliberalismo: que sociedade queremos?. **Sociedade em Debate**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 4-9, 2022. DOI: 10.47208/sd.v28i2.3230. Disponível em: <https://re.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3230>. Acesso em: 9 jan. 2026.



# PARTE I –

## ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRIDADE

## CAPÍTULO 1

### NEOCONSTITUCIONALISMO E REFORMA ADMINISTRATIVA: A RACIONALIDADE ECONÔMICA NA PEC Nº 32/2020 E SEUS IMPACTOS SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-001>

*Sanzio André dos Santos Silva  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

Tratar da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32, de 2020, exige situá-la em um movimento mais amplo de reconfiguração do Estado brasileiro, marcado pelo que Rafagnin (2019) analisa em sua tese como o aprofundamento do neoliberalismo – processo que, no Brasil, ocorre a partir do ano de 2016. Embora o ideário neoliberal tenha sido introduzido no país desde meados da década de 1990, especialmente com o chamado Consenso de Washington, é no período posterior a 2016 que esse projeto ganha novo impulso. Essa dinâmica se desencadeia com o impeachment de Dilma Rousseff, quando o governo Michel Temer implementa o programa “Uma Ponte para o Futuro”, que previa o estabelecimento de um teto para as despesas públicas primárias, privatizações, flexibilização e desregulamentação trabalhista, além de profundas reestruturações estatais (Rafagnin, 2019).

A partir desse marco, observa-se não apenas a continuidade de práticas neoliberais já presentes no país, mas um recrudescimento que redefine a atuação estatal, reduz a centralidade das políticas sociais e submete a administração pública a parâmetros de austeridade fiscal e racionalidade econômica (Rafagnin, 2019). Dentro desse ciclo de reformulações, situam-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, a (Contra)Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), a regulamentação da terceirização irrestrita (Lei nº 13.429/2017), a (Contra)Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019) e, como desdobramento desse conjunto de medidas, a (Contra)Reforma Administrativa proposta pela PEC 32/2020.

A PEC 32/2020, portanto, insere-se de modo orgânico nesse projeto de reorganização do Estado, incorporando uma lógica de modernização administrativa sustentada pela redução de custos, flexibilização de vínculos, ampliação de parcerias com o setor privado e mecanismos de avaliação inspirados em modelos empresariais - elementos que, segundo Dardot e Laval (2016), estruturam a racionalidade neoliberal aplicada às instituições públicas. Com isso, consolida-se um ciclo de reformas que desloca o eixo garantista da Constituição de 1988 e reforça a eficiência econômica como princípio orientador das políticas públicas.

É nesse cenário que a PEC 32/2020 é apresentada como resposta à suposta ineficiência estatal e como estratégia de desburocratização da máquina pública. Contudo, vários pontos constitucionais relevantes emergem, sobretudo quanto ao modo como a racionalidade econômica passa a orientar a

interpretação de princípios e direitos previstos na Constituição de 1988. Assim, formula-se o problema central desta pesquisa: de que modo a racionalidade econômica vem orientando a interpretação dos princípios constitucionais na proposta de Reforma Administrativa, conhecida como PEC 32/2020, produzindo efeitos de limitação dos direitos fundamentais?

O objetivo geral deste trabalho é analisar, à luz do neoconstitucionalismo, como essa racionalidade econômica atua na interpretação dos princípios constitucionais na PEC 32/2020, gerando restrições ao alcance dos direitos fundamentais e às funções públicas essenciais no Estado brasileiro. A relevância do tema decorre da tensão contemporânea entre eficiência administrativa e proteção de direitos, bem como da ameaça à estabilidade e à universalidade dos serviços públicos, especialmente em um contexto no qual a Constituição de 1988 permanece como marco estruturante do projeto democrático e social do país.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O neoconstitucionalismo caracteriza-se pela centralidade da Constituição na atuação do Estado e pelo reconhecimento da força normativa dos princípios constitucionais no controle de constitucionalidade, configurando-se como um movimento teórico que reforça o poder normativo da Constituição e a função estruturante dos direitos fundamentais (Barroso, 2017). Esse movimento rompe com a concepção positivista legalista tradicional, segundo a qual a Constituição possuía caráter meramente programático, afirmado-a como norma dotada de eficácia jurídica direta e vinculante. Nesse sentido, destaca-se a contribuição de Konrad Hesse, para quem a Constituição não se limita a refletir a realidade política e social, mas possui uma força normativa própria, capaz de conformar e orientar a atuação do Estado, desde que haja uma vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*) por parte dos poderes públicos e da sociedade (Hesse, 1991).

À luz desse paradigma, supera-se a aplicação formalista do Direito, substituída por uma exigência de fundamentação argumentativa, racionalidade prática e proteção reforçada dos direitos fundamentais, os quais passam a ocupar posição central na ordem constitucional. Nesse contexto, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece um arcabouço de princípios - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - que estruturam a atividade estatal e viabilizam a concretização de um conjunto de direitos fundamentais, sociais e prestacionais, conferindo densidade normativa às funções públicas. No âmbito do neoconstitucionalismo, tais princípios não possuem apenas função orientadora, mas atuam como parâmetros normativos vinculantes, cuja aplicação demanda interpretação sistemática e ponderação.

Assim, os direitos fundamentais devem prevalecer sempre que possível, ainda que se faça necessária a utilização da técnica da ponderação, afastando-se uma aplicação mecanizada das normas constitucionais. Conforme sustenta Alexy (2008), os direitos fundamentais configuram-se como mandados de otimização,

exigindo realização na maior medida possível, conforme as possibilidades fáticas e jurídicas, o que reforça a dimensão garantista da Constituição e a responsabilidade do Estado na sua efetivação.

Entretanto, esse modelo de constitucionalismo comprometido com a máxima proteção de direitos passa a ser progressivamente tensionado pela ascensão da racionalidade econômica de matriz neoliberal, que redefine os critérios de atuação estatal. A exigência de elevada produtividade, a valorização da meritocracia e o incentivo à competitividade e à eficiência passam a orientar as políticas públicas, não apenas como instrumentos de gestão, mas como verdadeiros parâmetros normativos de governo. Essa dinâmica decorre da ampliação da lógica de mercado, que deixa de ser exclusivamente um modelo econômico para se tornar uma racionalidade política, capaz de reorganizar instituições, práticas administrativas e formas de interpretação jurídica (Dardot; Laval, 2016).

Essa racionalidade econômica passa, então, a servir como lastro interpretativo para reformas constitucionais e administrativas, fortalecendo discursos que justificam a reconfiguração do Estado sob o argumento da eficiência e da contenção de gastos públicos. Conceitos como austeridade fiscal, flexibilização de vínculos, avaliações de desempenho e redução do aparato estatal passam a orientar as dinâmicas institucionais, frequentemente em detrimento da universalidade e da estabilidade dos direitos sociais. Harvey (2008) demonstra que as reformas neoliberais pressionam os Estados a reduzir custos, flexibilizar estruturas e priorizar a eficiência econômica, produzindo um deslocamento do papel estatal enquanto garantidor de direitos.

É nesse ponto que se evidencia uma contradição estrutural: de um lado, a Constituição de 1988 consagra um projeto garantista, social e universalista, fundado na força normativa da Constituição e na centralidade dos direitos fundamentais; de outro, a racionalidade neoliberal atua no sentido de esvaziar materialmente esses direitos, subordinando sua efetivação a critérios econômicos e fiscais. Esse tensionamento compromete a própria ideia de força normativa da Constituição, tal como concebida por Hesse (1991), ao enfraquecer a vontade política necessária à concretização dos comandos constitucionais.

Nesse cenário, a Reforma Administrativa, materializada na PEC 32/2020, apresenta-se como expressão concreta dessa contradição, ao propor alterações profundas no regime jurídico da administração pública sob o discurso da modernização e da eficiência. Ao priorizar a racionalidade econômica como critério interpretativo e organizador do Estado, a proposta tensiona princípios constitucionais estruturantes e contribui para a redefinição dos limites da atuação estatal na garantia dos direitos fundamentais. Assim, a análise da PEC 32/2020 permite compreender como o neoconstitucionalismo, embora fundado na ampliação da força normativa da Constituição, passa a conviver com um processo de restrição material de direitos promovido pela lógica neoliberal, revelando um conflito central do constitucionalismo brasileiro contemporâneo.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem como objeto central a análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, tendo como corpus exclusivo o texto da própria PEC, considerada a partir de seus dispositivos normativos. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza documental e teórico-interpretativa, voltada à compreensão crítica dos fundamentos normativos que sustentam a Reforma Administrativa.

O método adotado compreende a leitura integral e sistemática da PEC nº 32/2020; a identificação, no próprio texto constitucional proposto, das disposições que expressam a racionalidade econômica como critério orientador da reforma; a interpretação dessas disposições à luz dos princípios constitucionais, especialmente aqueles relacionados à proteção dos direitos fundamentais e à função pública; e a análise dos pontos de tensão entre a racionalidade econômica presente na proposta e o paradigma constitucional garantista, evidenciando os efeitos de restrição do alcance material dos direitos.

Espera-se, como resultado, demonstrar que a Reforma Administrativa, tal como formulada na PEC 32/2020, configura-se como expressão da interpretação econômica da Constituição, produzindo impactos significativos sobre o alcance material dos direitos fundamentais e sobre o papel do Estado na organização e na prestação das funções públicas essenciais.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 evidencia que a racionalidade econômica não se limita a um discurso gerencial ou administrativo, mas atua como critério estruturante da interpretação dos princípios constitucionais, orientando a reorganização normativa do Estado. Termos como “modernização”, “flexibilização”, “eficiência”, “produtividade” e “gestão por desempenho” não aparecem de forma neutra, mas operam como categorias normativas que redefinem o sentido e o alcance da atuação estatal, revelando a incorporação de parâmetros próprios dos modelos empresariais à administração pública. É precisamente esse deslocamento: do Estado como garantidor de direitos para o Estado como organização “otimizada” por resultados, que permite responder ao problema central desta pesquisa, isto é, demonstrar de que modo a racionalidade econômica orienta a interpretação dos princípios constitucionais na PEC 32/2020, produzindo efeitos de limitação material dos direitos fundamentais.

Assim, a visão garantista que comprehende o serviço público como instrumento de concretização de direitos fundamentais passa a ser gradualmente substituída por uma concepção racionalizada, na qual a administração pública assume contornos empresariais, orientados por critérios de eficiência, desempenho e produtividade. Esse deslocamento evidencia a incorporação da racionalidade econômica como parâmetro interpretativo, redefinindo o papel do Estado e da função pública no âmbito da Constituição de 1988. Nesse sentido, Barroso (2021) assinala que os princípios constitucionais devem dialogar entre si, de modo a preservar a unidade da Constituição; contudo, o discurso reformista contemporâneo revela uma tendência

à priorização da eficiência, em detrimento de princípios como a moralidade administrativa, a estabilidade e a impessoalidade, historicamente associados à proteção do interesse público.

Tradicionalmente, os princípios constitucionais exerceram papel central na orientação da atuação estatal, funcionando de maneira integrada e complementar. Nenhum deles, em tese, deveria prevalecer de forma absoluta sobre os demais, ainda que se admitisse a utilização de juízos de ponderação em situações concretas. Todavia, a eficiência, introduzida expressamente no art. 37 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, passa a ocupar posição de núcleo interpretativo central, operando como critério justificante de mudanças estruturais profundas na administração pública. Esse processo revela que a racionalidade econômica deixa de ser apenas um instrumento de gestão para se converter em parâmetro normativo, orientando a interpretação dos princípios constitucionais e restringindo o alcance material das garantias vinculadas à função pública e aos direitos fundamentais.

Sua centralidade vai minando o peso dos demais princípios constitucionais, já que, para ser eficiente, muitas vezes adota-se uma postura objetivada que tem como horizonte números. A estabilidade, a impessoalidade e a moralidade, por exemplo, deixam de ser bases para subsidiar a atividade estatal, para que haja mais resultados econômicos. Esse movimento é reforçado pela própria arquitetura normativa proposta, que amplia o léxico principiológico do art. 37 com categorias associadas à racionalidade de gestão e governança, como subsidiariedade, inovação, responsabilidade e boa governança pública, ao lado dos princípios clássicos, sugerindo uma reorientação interpretativa do agir estatal para parâmetros de desempenho e adaptabilidade institucional (Brasil, 2020).

Diversos dispositivos da PEC têm incidência sobre o alcance dos direitos fundamentais em virtude da redefinição do papel estatal na sua prestação. A flexibilização de vínculos com a ampliação de contratações temporárias, o fortalecimento de parcerias com o setor privado e a possibilidade de reorganização unilateral do serviço público modificam a maneira como os direitos sociais são ofertados. No plano normativo, a reconfiguração dos vínculos é explicitada pelo art. 39-A, que institui cinco espécies de vínculo jurídico com o Estado (vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento), tornando a estabilidade uma garantia mais restrita e fortemente condicionada (Brasil, 2020). Além disso, o art. 39-A, §2º, amplia as hipóteses de admissão por prazo determinado para “atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal” e para “atividades ou procedimentos sob demanda”, o que, na prática, favorece a substituição de quadros permanentes por vínculos mais flexíveis e menos protetivos - elemento que tensiona o paradigma garantista, pois fragiliza a continuidade institucional indispensável à prestação de direitos sociais.

A alteração do art. 41 aprofunda essa mudança ao redefinir a própria lógica da estabilidade: o servidor adquire estabilidade após o vínculo de experiência e apenas se permanecer em efetivo exercício

em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, reduzindo o âmbito de proteção constitucional da estabilidade (Brasil, 2020). O mesmo dispositivo explicita a “avaliação periódica de desempenho” como hipótese de perda do cargo, e o art. 41-A remete à lei a disciplina da “gestão de desempenho” e das “condições de perda” dos vínculos, o que evidencia uma opção por submeter garantias constitucionais estruturantes a critérios gerenciais e a maior margem de conformação infraconstitucional (Brasil, 2020).

Essa dinâmica responde diretamente ao problema da pesquisa, pois revela o mecanismo pelo qual a racionalidade econômica orienta a interpretação dos princípios: a eficiência e o desempenho passam a condicionar, por desenho normativo, a permanência, a organização e a própria lógica de funcionamento da função pública, reduzindo o espaço normativo de garantias conectadas à impessoalidade, à moralidade e à continuidade do serviço público.

A racionalidade econômica aparece também como vetor de “desconstitucionalização” da matéria, ao prever que lei complementar federal disporá sobre “gestão de pessoas”, “política remuneratória e de benefícios”, “organização da força de trabalho”, “progressão e promoção funcionais” e “desenvolvimento e capacitação”, deslocando para o plano infraconstitucional temas diretamente ligados ao núcleo material de funcionamento do serviço público (Brasil, 2020). Esse deslocamento é importante de ser observado, porque, ao se analisar a PEC “à luz do neoconstitucionalismo”, torna-se visível a tensão entre a força normativa da Constituição e a tentativa de rebaixar o nível de proteção normativa de garantias estruturantes, abrindo espaço para regulações mais sensíveis a agendas fiscais e a imperativos de eficiência.

No que se refere à execução indireta e à aproximação com o setor privado, o art. 37-A autoriza instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e privados para execução de serviços públicos, inclusive com compartilhamento de estrutura física e utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira, ressalvadas as atividades privativas de cargos típicos de Estado (Brasil, 2020). Esse dispositivo é central para a leitura crítica porque altera o modo pelo qual a administração pública se estrutura para prestar direitos sociais: ao permitir maior permeabilidade entre público e privado na execução de serviços, desloca-se a ideia de serviço público como dever estatal universalizante para uma lógica de arranjos cooperativos potencialmente orientados por eficiência, redução de custos e flexibilidade organizacional, impactando o alcance material dos direitos e a qualidade da função pública essencial.

A racionalidade econômica se explicita ainda nas vedações do art. 37, *caput*, inciso XXIII, que proíbe a concessão de benefícios e vantagens associadas ao vínculo público (férias superiores a 30 dias, adicionais por tempo de serviço, licença-prêmio/assiduidade, aumento retroativo, entre outros), consolidando uma gramática de “correção de distorções” e contenção de despesas como núcleo normativo do regime jurídico (Brasil, 2020). Esse conjunto normativo funciona como evidência de que a reforma não é apenas administrativa: ela reinterpreta, sob o signo da eficiência e do custo, o próprio sentido de garantias que sustentam a atratividade, a permanência e a profissionalização do serviço público - elementos que, no

plano constitucional, se conectam à efetividade de direitos fundamentais e à continuidade das funções públicas essenciais.

Por fim, a ampliação dos poderes de auto-organização do Executivo, ao alterar o art. 84 para permitir que o Presidente da República disponha por decreto (sem aumento de despesa) sobre organização e funcionamento da administração, extinção de cargos, criação/fusão/extinção de Ministérios e órgãos, e extinção/transformação/fusão de entidades autárquicas e fundacionais, reforça a lógica de agilidade e flexibilidade institucional como critério de legitimidade, novamente sob a justificativa de eficiência (Brasil, 2020). A combinação desse dispositivo com a reconfiguração dos vínculos (art. 39-A) e com a disciplina do desempenho (arts. 41 e 41-A) revela um desenho sistêmico: a eficiência deixa de ser apenas um princípio entre outros e passa a operar como “princípio-critério” de reorganização do Estado, reordenando o equilíbrio entre legalidade, impessoalidade, moralidade e proteção de direitos.

Portanto, essa racionalidade econômica tem sido usada como critério de limitação de direitos. Esses têm perdido a essência de suas criações para que sejam interpretados e executados sob uma lógica de custo, eficiência e produtividade. Isso se constitui em um risco ao propósito do neoconstitucionalismo, isto é, representa um esvaziamento da força normativa da Constituição de 1988, principalmente no que se refere ao dever do Estado de efetivação e proteção de direitos sociais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa evidenciou que a racionalidade econômica assumiu posição central no discurso e na estrutura normativa da Reforma Administrativa consubstanciada na PEC nº 32/2020, operando como critério estruturante da interpretação dos princípios constitucionais e influenciando diretamente o alcance material dos direitos fundamentais e das funções públicas essenciais. Tal constatação dialoga diretamente com a leitura crítica desenvolvida por Thiago Rafagnin (2019), ao demonstrar que, a partir de 2016, ocorre no Brasil um aprofundamento do projeto neoliberal, marcado pela reconfiguração do papel do Estado e pela submissão das políticas públicas a parâmetros de austeridade fiscal, eficiência econômica e racionalização administrativa.

No contexto da tese de Rafagnin (2019), o neoliberalismo é compreendido não apenas como um conjunto de políticas econômicas, mas como uma racionalidade política e jurídica que redefine os critérios de legitimidade da atuação estatal, deslocando o eixo do constitucionalismo social para uma lógica de contenção de direitos e de funcionalização do Estado aos interesses do mercado. É precisamente essa chave interpretativa que permite compreender a Reforma Administrativa como parte de um ciclo mais amplo de reformas estruturais, no qual a Constituição de 1988 passa a ser reinterpretada à luz de valores econômicos, em tensão com seu projeto garantista e democrático.

Sob a perspectiva do neoconstitucionalismo, a análise da PEC 32/2020 revela a tensão entre a força normativa da Constituição (fundada na centralidade dos direitos fundamentais, na proteção institucional do serviço público e na harmonização dos princípios constitucionais) e o discurso reformista que privilegia a eficiência econômica como eixo interpretativo predominante. Conforme apontado por Rafagnin (2019), esse movimento não implica a negação formal da Constituição, mas sim o seu esvaziamento material, na medida em que princípios e garantias passam a ser reinterpretados de modo compatível com a racionalidade neoliberal.

Os dispositivos analisados ao longo da pesquisa demonstram que esse movimento se materializa normativamente, seja pela reconfiguração do sistema principiológico do art. 37, seja pela criação de múltiplos vínculos jurídicos com o Estado (art. 39-A), pelo condicionamento da estabilidade ao desempenho (arts. 41 e 41-A), pela ampliação das parcerias com o setor privado (art. 37-A) e pelo fortalecimento dos poderes de auto-organização do Executivo (art. 84). Esse conjunto normativo evidencia uma forma de retrocesso social institucional, na medida em que reduz o grau de proteção das funções públicas essenciais e fragiliza os instrumentos estatais de efetivação de direitos, contrariando o sentido progressivo da Constituição de 1988.

Além disso, a análise permite identificar uma dimensão discursiva relevante, já apontada criticamente por Rafagnin (2019), que se manifesta na construção da narrativa da ineficiência estatal e do servidor público como entrave ao desenvolvimento econômico. Esse discurso, ao associar a garantia de direitos, a estabilidade funcional e a proteção institucional do serviço público a custos excessivos e desperdício de recursos, legitima social e politicamente a retirada de direitos sociais, sobretudo daqueles que incidirão sobre os futuros servidores públicos, naturalizando a precarização como requisito de modernização.

Nesse contexto, a proposta de Reforma Administrativa tensiona, ainda, o princípio constitucional da vedação ao preconceito e quaisquer formas de discriminação social, extraído dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III e IV, da Constituição Federal) e articulado, conforme desenvolvido por Maritânia Rafagnin (2021), à dignidade da pessoa humana, ao mínimo existencial e à vedação ao retrocesso social. Na leitura proposta pela autora, vedação ao preconceito e quaisquer formas de discriminação social não se restringe a discriminações diretas ou explícitas, mas opera como limite constitucional à construção de discursos e práticas estatais que desqualificam direitos, sujeitos ou funções sociais, sobretudo quando essa desqualificação serve de fundamento para a restrição ou supressão de garantias.

À luz dessa compreensão, ao naturalizar a narrativa da ineficiência do Estado e ao apresentar garantias institucionais do serviço público como entraves econômicos, a PEC 32/2020 contribui para um ambiente normativo e discursivo que legitima a retirada de direitos sociais, especialmente daqueles vinculados à função pública, sem o devido enfrentamento de suas dimensões constitucionais protetivas. Tal

dinâmica revela um tensionamento relevante ao princípio da vedação ao preconceito e quaisquer formas de discriminação social, na medida em que reduz a função pública e os direitos sociais dos servidores a problemas de custo e desempenho, afastando-se do projeto constitucional comprometido com a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações de ordem social, conforme estabelecido pela Constituição de 1988.

Dessa forma, a análise desenvolvida permite compreender que a PEC 32/2020 promove uma releitura da Constituição orientada pela racionalidade neoliberal, que, ao priorizar critérios econômicos, esvazia a força normativa da Constituição de 1988, viola o sentido do princípio da vedação ao retrocesso social e compromete o dever estatal de promoção e proteção dos direitos fundamentais. A Reforma Administrativa, assim, insere-se em um ciclo mais amplo de reformas que não rompem formalmente com a Constituição, mas a reconfiguram materialmente, deslocando o constitucionalismo brasileiro de seu horizonte social e democrático.

Por fim, considerando o caráter teórico e documental da pesquisa, indica-se a necessidade de que pesquisas futuras aprofundem a análise do arcabouço normativo integral da PEC 32/2020, bem como dos debates políticos, econômicos e discursivos que a sustentam, de modo a compreender como se constrói e se legitima o discurso da racionalidade econômica enquanto justificativa para reformas que produzem retrocessos sociais, à luz do neoconstitucionalismo e dos limites impostos pela Constituição de 1988.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. **Breve história do neoliberalismo**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

RAFAGNIN, Maritânia Salete Salvi. **Mínimo existencial, vedação ao retrocesso social e direito à saúde das trabalhadoras gestantes e lactantes: uma análise crítica da Lei nº 13.467/2017.** 2021. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2021

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. **A Emenda Constitucional nº 95/2016 e o aprofundamento do neoliberalismo no Brasil: impactos sobre os direitos sociais e o papel do Estado.** 2019. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2019.

## CAPÍTULO 2

### FAVORECIMENTO PESSOAL EM CARGOS COMISSIONADOS: UMA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA SOBRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E INTEGRIDADE ADMINISTRATIVA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-002>

*Beatriz Gomes de Oliveira  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o favorecimento pessoal em cargos comissionados, com foco na interação entre os princípios constitucionais da Administração Pública e os programas de integridade, tendo como recorte específico as universidades federais. A pertinência da pesquisa decorre de sua relevância social e institucional: a ocupação de cargos de confiança no setor público, quando marcada por politização excessiva, pode comprometer a integridade administrativa, a eficiência e a legitimidade das instituições.

O objetivo geral é examinar como princípios constitucionais e programas de integridade dialogam com o fenômeno do favorecimento pessoal em cargos comissionados, contribuindo para práticas de gestão pública mais transparentes e responsáveis.

A escolha do tema se justifica pela importância de fortalecer a ética e a integridade na gestão pública, especialmente em instituições de ensino superior federais, onde a autonomia universitária deve coexistir com a observância rigorosa dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência. A nomeação de cargos comissionados baseada em critérios pessoais ou político-partidários enfraquece a confiança pública e pode gerar riscos de desvio de finalidade e de comprometimento da governança institucional. Nesse sentido, compreender como os programas de integridade dialogam com os princípios constitucionais da Administração Pública permite refletir sobre mecanismos de prevenção e enfrentamento de práticas que fragilizam a gestão ética e o interesse público.

#### 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo da administração pública brasileira evidencia que os cargos comissionados constituem um ponto central para compreender a interação entre política, burocracia e integridade administrativa. Nesse sentido, Pires, Lotta e Oliveira (2018), demonstram que os cargos de direção e assessoramento exercem papel estratégico na implementação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que revelam tensões entre a lógica técnica da gestão e as dinâmicas políticas de nomeação. Esses autores destacam que o desenho institucional desses cargos busca equilibrar eficiência administrativa e controle democrático, mas também demonstrando a coexistência de práticas clientelistas e tecnocráticas no serviço público.

Para compreender essa tensão, é indispensável recorrer à teoria weberiana da burocracia, segundo a qual a administração pública ideal se estrutura em bases racionais e legais, regida por normas impessoais, hierarquia formal e seleção por mérito (Weber, 1980). Esse modelo de burocracia racional-legal inspira os princípios constitucionais da administração pública brasileira, especialmente a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Contudo, quando as nomeações para cargos comissionados se baseiam em critérios pessoais ou políticos, ocorre o afastamento desse ideal burocrático, o que compromete a legitimidade e a integridade da gestão pública.

Nessa linha, autores como Bandeira de Mello (2021), Di Pietro (2018) e Carvalho Filho (2015) destacam que os princípios constitucionais funcionam como limites ao poder discricionário, assegurando que as decisões administrativas sejam orientadas pelo interesse público e não por preferências individuais. Entretanto, a prática administrativa brasileira demonstra que as nomeações frequentemente se confundem com redes de vínculo pessoal, chamada de herança patrimonialista, na qual o público e o privado se entrelaçam de forma prejudicial à impessoalidade e à transparência.

Um exemplo normativo que reflete a preocupação do ordenamento jurídico com essa prática é a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), que proíbe o nepotismo na administração pública. Embora o foco da súmula seja a vedação da nomeação de parentes, seu fundamento reside justamente na defesa dos princípios da moralidade e da impessoalidade. Assim, ainda que o favorecimento pessoal vá além do nepotismo (abrangendo relações de amizade, afinidade política ou pessoal), o entendimento consolidado pelo STF reforça a necessidade de decisões administrativas pautadas por critérios objetivos e técnicos.

Nesse contexto, os programas de integridade e as políticas de governança surgem como instrumentos contemporâneos voltados à promoção de uma cultura institucional ética e transparente. Conforme apontam Martins Júnior (2011), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), esses mecanismos permitem identificar e mitigar riscos de corrupção, fortalecer a responsabilidade administrativa e criar salvaguardas contra práticas de favorecimento indevido.

Nas Universidades Federais, em especial, os planos de integridade têm buscado consolidar práticas de gestão mais impessoais, por meio de capacitação de servidores, canais de denúncia e comitês de ética, alinhados às diretrizes da CGU.

Por fim, o debate sobre governança pública e integridade institucional reforça que o enfrentamento do favorecimento pessoal exige a articulação entre normas constitucionais, mecanismos de controle e mudanças culturais. A efetividade da administração depende da construção de estruturas organizacionais capazes de garantir decisões técnicas e imparciais, assegurando que os cargos de confiança cumpram sua função estratégica sem comprometer os princípios republicanos.

### 3 METODOLOGIA

Considerando o objeto de estudo, este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica, voltada à análise da relação entre favorecimento pessoal em cargos comissionados, princípios constitucionais e integridade administrativa. Para isso, foram consultadas obras clássicas e contemporâneas de direito administrativo, administração pública e políticas de integridade, além de artigos acadêmicos e relatórios institucionais de órgãos de controle.

Entre as fontes utilizadas destacam-se os livros de Bandeira de Mello (2021), Di Pietro (2018) e Carvalho Filho (2015), estudos de Pires, Lotta e Oliveira (2018), Wallace Paiva Martins Júnior (2011), além de documentos da CGU, TCU e relatórios da OCDE (2023; 2022). Importante destacar que o recorte temporal adotado abrange o período pós-Constituição de 1988, com ênfase em publicações e relatórios produzidos a partir de 2017, momento em que se intensificou a consolidação dos programas de integridade e compliance na administração pública.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de consulta em bases de dados como Portal de Periódicos CAPES, SciELO, Google Acadêmico e Banco de Teses da CAPES, utilizando palavras-chave como “cargos comissionados”, “favorecimento pessoal”, “nepotismo”, “integridade administrativa”, “programas de integridade” e “princípios constitucionais”. Com base nessas fontes, a análise foi conduzida por meio de conteúdo temática, permitindo identificar padrões, tensões e convergências teóricas, organizados em três eixos principais: (i) princípios constitucionais da administração pública, com foco nos mecanismos de controle e mitigação do favorecimento pessoal; (ii) integridade administrativa, governança e compliance, abordando programas institucionais e responsabilidade administrativa; e (iii) corrupção, clientelismo e nepotismo, considerando os impactos da politização e da captura política sobre a continuidade administrativa e a integridade institucional.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise da literatura e dos documentos institucionais revela que os princípios constitucionais da administração pública exercem um papel central na contenção do favorecimento pessoal em cargos comissionados. Conforme destacam Bandeira de Mello (2021), Di Pietro (2018) e Carvalho Filho (2015), os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência orientam a conduta do gestor público e reforçam o ideal weberiano de administração impessoal e racional.

Apesar disso, a pesquisa indica que tensões persistem entre a ocupação política de cargos e a efetividade desses princípios, especialmente em contextos de presidencialismo de coalizão, evidenciando o desafio de conciliar governabilidade e integridade administrativa.

No campo da integridade administrativa, à luz de Martins Júnior (2011) os programas de integridade, auditorias e mecanismos de responsabilidade administrativa são ferramentas estratégicas para

reduzir oportunidades de favorecimento pessoal e fortalecer a probidade. Contudo, a efetividade desses mecanismos varia conforme o grau de autonomia institucional, a maturidade organizacional e a existência de cultura de governança ética.

Do ponto de vista normativo, os Planos de Integridade possuem fundamento expresso no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal. Nos termos do art. 19 desse decreto, os órgãos e entidades devem adotar programas e mecanismos de integridade, gestão de riscos e controles internos, com vistas à prevenção de desvios, à proteção do interesse público e ao fortalecimento da confiança institucional (Brasil, 2017).

Esse arcabouço normativo foi recentemente aprofundado pela Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal (Brasil, 2025). O referido normativo estabelece, de forma sistematizada, os princípios, estruturas, funções e instrumentos da gestão da integridade, conferindo maior densidade técnica aos Planos de Integridade e reforçando sua vinculação direta aos valores e princípios constitucionais da Administração Pública.

Nos termos da Portaria CGU nº 234/2025, o Plano de Integridade é definido como instrumento operacional que organiza as medidas de prevenção, detecção e remediação de riscos à integridade, devendo ser elaborado com base em diagnóstico prévio, gestão de riscos, definição de responsabilidades, metas, prazos e mecanismos de monitoramento (Brasil, 2025). Essa estrutura normativa permite identificar riscos específicos relacionados a práticas de favorecimento pessoal, conflitos de interesses, nepotismo e captura política, inclusive no âmbito da ocupação de cargos comissionados.

No contexto das Universidades Federais, a aplicação desse referencial técnico assume especial relevância, uma vez que a autonomia universitária não afasta a incidência dos princípios do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ao contrário, os Planos de Integridade, quando estruturados conforme as diretrizes da CGU, funcionam como instrumentos de compatibilização entre discricionariedade administrativa e impessoalidade, estabelecendo limites institucionais à nomeação baseada exclusivamente em vínculos pessoais ou político-partidários.

Ademais, a Portaria CGU nº 234/2025 enfatiza o papel da gestão de riscos à integridade, da atuação das Unidades Setoriais de Integridade e da articulação entre funções como gestão de pessoas, ética, auditoria, corregedoria e ouvidoria (Brasil, 2025). Esses elementos contribuem diretamente para a prevenção de práticas de favorecimento pessoal, ao induzir decisões mais transparentes, registráveis e passíveis de controle, reforçando a moralidade administrativa e a eficiência institucional.

Por fim, quanto à corrupção, nepotismo e clientelismo, os estudos de Pires, Lotta e Oliveira (2018) e da OCDE (2023) indicam que o favorecimento pessoal aumenta a vulnerabilidade à captura política e compromete a eficiência administrativa. Paralelamente, observa-se um debate teórico persistente entre, de

um lado, juristas de orientação normativa, que enfatizam a estrita observância aos princípios constitucionais e administrativos, e, de outro, cientistas políticos críticos, que reconhecem a dimensão política inevitável de determinados cargos de confiança como elemento inerente à manutenção da governabilidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidencia que os princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) são instrumentos fundamentais para conter o favorecimento pessoal em cargos comissionados. No entanto, sua aplicação enfrenta tensões históricas e estruturais, especialmente em contextos de presidencialismo de coalizão, nos quais a ocupação política de cargos muitas vezes se sobrepõe ao mérito técnico.

Como consequência, surgem efeitos indiretos, como perda de memória institucional, fragilização da continuidade administrativa e desperdício de conhecimento acumulado, comprometendo a eficiência do serviço público e a consolidação de práticas de gestão consistentes.

Além disso, os programas de integridade, auditorias e mecanismos de responsabilização administrativa constituem ferramentas estratégicas para mitigar o favorecimento pessoal e fortalecer a probidade. Contudo, a eficácia desses instrumentos depende da autonomia gerencial, da supervisão institucional e da maturidade organizacional.

Nesse contexto, a introdução de planos de integridade em Universidades Federais exemplifica um esforço relevante para consolidar protocolos de governança, transparência e prevenção de conflito de interesses. Como esta pesquisa está em fase inicial, posteriormente pretende-se realizar uma avaliação sistemática desses programas, considerando aspectos como adesão às políticas, impacto sobre nomeações discricionárias, engajamento dos servidores e funcionamento efetivo dos mecanismos de controle.

Por fim, reforça-se que os programas de integridade implementados a partir de 2017 constituem um avanço significativo, cuja efetividade dependerá da articulação entre normas constitucionais, cultura organizacional e práticas institucionais. Dessa forma, o equilíbrio entre atuação política e proteção da integridade administrativa só poderá ser alcançado com a consolidação de políticas consistentes, preservação de conhecimento e experiência no serviço público e monitoramento contínuo dos mecanismos de controle.

## REFERÊNCIAS

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm) . Acesso em: 23 out. 2025.

**BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), para dispor sobre o sistema de integridade pública e regulamentar o acordo de leniência. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm) . Acesso em: 23 out. 2025.

**BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Documentos sobre programas de integridade, auditorias e políticas de governança.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>. Acesso em: 22 out. 2025.

**BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Nepotismo - Entenda o que é e como evitar.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/nepotismo>. Acesso em: 22 out. 2025.

**BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025.** Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 nov. 2025. Seção 1, p. 116.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O que é nepotismo?** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/o-que-e-nepotismo/>. Acesso em: 22 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 301-310.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Cargos de provimento em comissão. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 6, n. 64, p. 7-27, abr. 2011. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/fe799362-8ebb-42b9-8fb4-02a47f181662>. Acesso em: 22 out. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fortalecendo a Liderança em Integridade na Administração Pública Federal do Brasil: Aplicando Insights Comportamentais para Integridade Pública.** Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/55376da4-pt>. Acesso em: 22 out. 2025

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>. Acesso em: 22 out 2025.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3247>. Acesso em: 23 out. 2025.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controle Social**. Controladoria-Geral da União, 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social> . Acesso em: 23 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula Vinculante n.º 13**, de 29 de agosto de 2008. Disponível em: [https://www.coad.com.br/busca/detalhe\\_16/2227/Sumulas](https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2227/Sumulas). Acesso em: 23 out. 2025.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Documentos sobre programas de integridade, auditorias e políticas de governança**. Lei n° 15.080/2024, art. 114 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/servico/cargos-em-comissao>. Acesso em: 23 out. 2025.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída**: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: Os Pensadores. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: abril, 1980. p. 01-85.

## CAPÍTULO 3

### DIGITALIZAÇÃO E INCLUSÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: DESAFIOS À EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-003>

*Thais de Lima Souza*

#### 1 INTRODUÇÃO

A transformação digital na Administração Pública avançou rapidamente nos últimos anos, especialmente após a pandemia de Covid-19, com a ampliação de serviços como Gov.br, Meu INSS e Caixa Tem. Esses recursos tornaram o acesso às políticas públicas mais ágil e eficiente. Contudo, grande parte da população ainda enfrenta dificuldades de acesso à internet e de uso das tecnologias, revelando uma contradição entre o discurso de modernização e a inclusão social efetiva.

Diante desse cenário, o problema central da pesquisa é: como conciliar a busca pela eficiência administrativa com os desafios da exclusão digital no Brasil? Embora a digitalização traga benefícios à gestão pública, ela pode ampliar desigualdades se não considerar as diferentes condições socioeconômicas e tecnológicas da população.

O objetivo geral do estudo é analisar de que forma a digitalização dos serviços públicos pode promover a eficiência administrativa sem comprometer a inclusão social e o acesso igualitário aos serviços digitais no Brasil. A intenção é compreender se o atual modelo de governo digital consegue equilibrar agilidade e economicidade com o dever constitucional de garantir universalidade e igualdade de acesso.

A escolha do tema tem como justificativa a sua relevância social e administrativa, especialmente em um país marcado por desigualdades que tornam a exclusão digital uma barreira real ao exercício da cidadania. A discussão também é atual diante da Lei nº 14.129/2021, que impulsiona a digitalização dos serviços públicos e exige reflexão sobre seus limites, impactos e desafios para garantir inclusão.

#### 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre governo digital, eficiência administrativa e inclusão social envolve diferentes abordagens no campo do Direito Administrativo e das políticas públicas. Entre os autores mais relevantes, destaca-se José dos Santos Carvalho Filho (2025), que aborda o princípio da eficiência como um eixo estruturante da Administração Pública contemporânea. Para o autor, a eficiência implica produtividade, economicidade, qualidade e redução de desperdícios, exigindo uma atuação mais ágil, desburocratizada e orientada aos interesses da coletividade. Ele ressalta que a simples previsão constitucional é insuficiente se

não houver mudança de postura dos gestores públicos e adoção de práticas administrativas modernas. Carvalho Filho (2025) também diferencia eficiência, eficácia e efetividade, mostrando que um serviço pode ser eficiente na forma de execução e ainda assim não gerar resultados satisfatórios. Em sua análise, o princípio funciona como um dever jurídico que orienta tanto a prestação direta de serviços ao cidadão quanto a estrutura interna da Administração, especialmente em um contexto de transformação digital e busca por melhorias na gestão pública.

Na obra *Governo Digital: Em defesa do ser humano*, Clóvis Reimão (2025) apresenta uma análise crítica e detalhada do fenômeno do governo digital, destacando tanto suas potencialidades quanto seus riscos. O autor explica que o governo digital está presente no cotidiano dos cidadãos por meio de plataformas acessíveis a qualquer momento, mas reforça que as tecnologias utilizadas pela Administração Pública não são neutras e carregam vantagens e desvantagens que precisam ser cuidadosamente ponderadas. Ao longo do livro, Reimão (2025) propõe um verdadeiro “Raio-X” do governo digital, examinando seus fundamentos, ferramentas tecnológicas e formas de manifestação para, posteriormente, colocar esse modelo de gestão “na balança”. Sua principal preocupação é avaliar se os benefícios realmente superam os riscos e se a digitalização, de fato, melhora a relação entre Estado e cidadão. O autor formula a hipótese de que o governo digital só “vale a pena” quando sua implementação é acompanhada de limites claros, capazes de controlar seus excessos e evitar que a tecnologia se transforme em um “Leviatã” que enfraqueça direitos. Assim, defende a necessidade de “cintos de segurança” normativos e administrativos que assegurem que o foco permaneça no ser humano. Reimão (2025) estrutura sua obra a partir de uma abordagem interdisciplinar e teórica, analisando aspectos de Direito Administrativo, Constitucional e Tecnologia da Informação, com o objetivo central de ponderar vantagens e desvantagens e definir parâmetros éticos e jurídicos para um governo digital que sirva verdadeiramente ao interesse público.

No artigo *Inclusão digital: um desafio para a implantação do governo digital no Brasil*, Wanderson da Silva Paes e Deranor Gomes de Oliveira (2025) mostra que a exclusão digital ainda é um dos principais entraves ao governo digital. Com base na literatura e nos dados da PNAD, o autor aponta três barreiras centrais: limitações econômicas, falta de habilidades digitais e desigualdades de conectividade (Paes; Oliveira, 2025). Esses fatores comprometem a acessibilidade e a eficácia das políticas digitais, já que muitos cidadãos não possuem dispositivos, internet adequada ou familiaridade com as tecnologias. Paes e Oliveira (2025) também destaca obstáculos menores, como falta de tempo e preocupações com segurança. Ele conclui que o governo digital só será inclusivo se enfrentar todas essas dimensões, garantindo acesso, capacitação e infraestrutura em escala nacional.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem qualitativa e caráter exploratório, delimitando seu objeto à análise da relação entre digitalização dos serviços públicos, eficiência administrativa e inclusão digital no Brasil. O recorte temporal considerou o período posterior à Lei nº 14.129/2021 e os avanços tecnológicos intensificados após a pandemia de Covid-19.

A pesquisa bibliográfica foi realizada nas bases Google Acadêmico, SciELO, Portal CAPES e Banco de Teses da CAPES, utilizando palavras-chave como *governo digital, inclusão digital, eficiência administrativa e exclusão digital*. Os textos foram selecionados pela relevância temática, atualidade e contribuição teórica, incluindo autores como Carvalho Filho, Clóvis Reimão e Wanderson Paes.

A pesquisa documental envolveu a análise da Constituição Federal, da Lei nº 14.129/2021, e de dados oficiais do IBGE (PNAD TIC) e Anatel, buscando identificar o impacto da exclusão digital no acesso aos serviços públicos.

A Análise dos dados foi organizada por interpretação qualitativa de conteúdo, estruturando-se em categorias relacionadas à modernização administrativa, barreiras de acesso digital e implicações para a eficiência e a inclusão.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

Dados recentes da PNAD Contínua TIC mostram que, em 2024, 93,6% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, com avanço importante nas áreas rurais. A diferença entre zonas urbanas e rurais, que já foi muito elevada, vem diminuindo de forma consistente, indicando ampliação da conectividade em regiões historicamente desfavorecidas. Esses números evidenciam progresso significativo na expansão do acesso, reforçando o potencial para a adoção de serviços públicos digitais, ainda que persistam desigualdades que afetam a inclusão plena.

No entanto, mesmo com essa taxa expressiva de conectividade, subsistem importantes desigualdades que condicionam o acesso efetivo ao chamado “governo digital”. Por exemplo: embora a internet atinja a grande maioria dos domicílios urbanos, permanece inferior em áreas rurais. Em 2023, o acesso nas zonas rurais era de 81%, contra cerca de 94% nas zonas urbanas (IBGE, 2024). Esse dado, do módulo de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) revela que muitos cidadãos vivem em áreas com infraestrutura ainda deficiente ou imprevisível, o que dificulta o uso contínuo e confiável dos serviços públicos digitais.

Os dados do IBGE mostram que, em 2023, cerca de 5,9 milhões de domicílios ainda não tinham acesso à internet, deixando milhões de pessoas fora do governo digital (IBGE, 2024). As principais razões apontadas foram a falta de familiaridade com a tecnologia, o custo elevado do serviço e a percepção de que

não há necessidade de uso. Esses números mostram que a exclusão digital vai além da infraestrutura, envolvendo também barreiras econômicas e de capacitação.

Esses dados repercutem diretamente sobre o problema de pesquisa: a digitalização dos serviços públicos, por si só, não garante acesso universal ou inclusivo. Embora existam avanços estruturais na conectividade nacional, as desigualdades regionais, sociais e educacionais continuam a representar obstáculo real à concretização da eficiência administrativa com equidade. Em outras palavras: o governo digital encontra limites práticos para cumprir seu papel de ampliar o acesso a direitos e serviços quando parte da população permanece fora da rede ou desprovida das habilidades necessárias para utilizar as plataformas.

Tal constatação confirma os argumentos de autores como Wanderson da Silva Paes (2025), que realçam a necessidade de políticas complementares de inclusão digital: não basta oferecer serviços on-line; é preciso assegurar que o cidadão tenha acesso material e capacidade de uso. Por outro lado, os dados recentes sobre crescimento da conectividade mostram que o caminho para a universalização não é impossível e que os serviços digitais podem ser viáveis e eficientes, desde que acompanhados de atenção às desigualdades estruturais.

Em síntese, a análise revela uma dualidade essencial: há potencial real para o governo digital promover eficiência e modernização da Administração Pública; porém, esse potencial só se materializa plenamente se forem enfrentadas as barreiras de exclusão digital. A digitalização, nesse contexto, não é garantia de inclusão, e a implementação de políticas públicas deve levar em conta o princípio da equidade e o compromisso constitucional com a universalidade dos serviços públicos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada mostrou que a digitalização dos serviços públicos representa um avanço relevante para a modernização do Estado e para a eficiência administrativa, mas seus benefícios não alcançam todos de forma igual. Persistem desigualdades de acesso, de habilidades digitais e de infraestrutura, que limitam a plena inclusão no governo digital. Os dados observados confirmam que, apesar do aumento da conectividade, milhões de brasileiros ainda enfrentam barreiras concretas para utilizar serviços digitais, o que exige políticas públicas que articulem tecnologia, capacitação e redução das desigualdades regionais. Os autores estudados também reforçam que a transformação digital deve ser orientada pela centralidade no ser humano e pela proteção contra vulnerabilidades. Dessa forma, confirma-se que a digitalização pode promover eficiência, mas isso só ocorre quando acompanhada de políticas estruturais de inclusão, conforme proposto no objetivo deste estudo, garantido mais acessibilidade e menos desigualdade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre o Governo Digital e o aumento da eficiência pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua TIC 2023/2024:** Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2025.

PAES, Wanderson da Silva; OLIVEIRA, Deranor Gomes de. Inclusão digital: um desafio para a implantação do governo digital no Brasil. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 23, n. 4, p. e9636, 2025. DOI: 10.55905/oelv23n4-128. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/9636>. Acesso em: 23 dez. 2025.

REIMÃO, Clóvis. **Governo digital:** em defesa do ser humano. Londrina, PR: Thoth, 2025.

# PARTE II –

## DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CONFLITOS POLÍTICOS

## CAPÍTULO 4

# A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA PARTIDÁRIA EM BARREIRAS/BA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS CANDIDATURAS AO LEGISLATIVO NOS PLEITOS DE 2016, 2020 E 2024

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-004>

*Kaline Rocha Cadore  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

### 1 INTRODUÇÃO

A presença feminina na política brasileira é marcada por um histórico de lutas e avanços graduais. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu a igualdade de direitos entre homens e mulheres, o debate sobre a representatividade feminina ganhou força, culminando em políticas afirmativas como a Lei nº 9.100/1995, que instituiu cotas eleitorais para mulheres. Essa lei foi sucedida pela Lei nº 9.504/1997, que tornou permanente a reserva mínima de 30% e máxima de 70% de candidaturas por gênero nas eleições proporcionais.

Entretanto, a efetividade dessa medida foi comprometida pela prática das chamadas *candidaturas laranjas*, em que mulheres eram inscritas apenas para o cumprimento formal da cota, sem atuação efetiva nas campanhas. Diante desse cenário, a Emenda Constitucional nº 97/2017, ao extinguir as coligações partidárias nas eleições proporcionais, buscou mitigar o problema, vinculando o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas a cada partido, e não mais às coligações.

Nos anos seguintes, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consolidou o entendimento de que o descumprimento material da cota de gênero caracteriza fraude eleitoral. Em 2024, o TSE aprovou a Súmula nº 73 (Brasil, 2024), a qual estabelece que a fraude à cota de gênero pode ser reconhecida a partir de indícios como votação zerada ou inexpressiva, ausência de movimentação financeira e inexistência de atos efetivos de campanha, com consequências severas, como a cassação de diplomas e a nulidade dos votos do partido envolvido. Tal súmula representa um marco interpretativo na efetivação da igualdade de gênero no processo eleitoral, pois reforça que a reserva de candidaturas deve traduzir participação política real e não mero cumprimento formal de um requisito legal.

Diante disso, essa pesquisa busca compreender como essas transformações normativas têm se refletido na realidade política local, particularmente no município de Barreiras/BA, onde, apesar do aumento do número de candidaturas femininas, ainda se observam assimetrias na distribuição de recursos, na visibilidade das campanhas e na competitividade eleitoral. Ao examinar esse contexto, pretende-se contribuir para o debate sobre a efetividade das normas eleitorais de inclusão feminina, fortalecendo o diálogo entre o direito eleitoral e as políticas de gênero.

Dessa forma, a pesquisa busca responder ao seguinte problema: Em que medida as normas eleitorais voltadas à reserva de candidaturas femininas — especialmente a Emenda Constitucional nº 97/2017 e a Súmula nº 73 do TSE — têm contribuído para reduzir as candidaturas fraudulentas, promovendo a efetiva representatividade feminina nas eleições proporcionais do legislativo municipal de Barreiras/BA, nos pleitos de 2016, 2020 e 2024?

Com base nesse questionamento, o objetivo geral consiste em: Analisar em que medida as normas eleitorais voltadas à reserva de candidaturas femininas — especialmente a Emenda Constitucional nº 97/2017 e a Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral — têm contribuído para reduzir as candidaturas fraudulentas, promovendo a efetiva representatividade feminina nas eleições proporcionais do legislativo municipal de Barreiras/BA, nos pleitos de 2016, 2020 e 2024.

Destaca-se que a pesquisa se encontra em fase de desenvolvimento, com resultados preliminares baseados no levantamento e análise inicial dos dados eleitorais referentes aos pleitos municipais de 2016 e 2020, devendo ser aprofundado nas etapas seguintes com a consolidação dos dados relativos às eleições de 2024.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre a participação política das mulheres remonta à conquista do direito ao voto, em 1932, consolidada no Brasil pela Constituição de 1934. Apesar dos avanços legais, a sub-representação feminina permanece evidente. Conforme Miguel (2014), a igualdade formal não garantiu acesso real à esfera política, sendo necessário “incorporar expressamente os grupos marginalizados no corpo político” (Miguel, 2014, p. 82).

Biroli (2018) argumenta que a desigualdade de gênero na política está enraizada em estruturas históricas e culturais que limitam o acesso das mulheres aos espaços de poder, reforçando a necessidade de políticas afirmativas. Nesse contexto, as cotas de gênero são entendidas como instrumentos de ação afirmativa, conforme Martins (2007), buscando corrigir desigualdades históricas e ampliar a diversidade representativa.

No campo jurídico, a Lei nº 9.504/1997 e a Emenda Constitucional nº 97/2017 representam marcos na efetivação dessas políticas. Essas normas estabeleceram parâmetros obrigatórios para a composição das chapas eleitorais, impondo aos partidos o dever de reservar no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada gênero nas eleições proporcionais. A partir dessas medidas, o sistema eleitoral brasileiro buscou conciliar o princípio constitucional da igualdade com o da representatividade democrática, reconhecendo que a sub-representação feminina não decorre da ausência de interesse, mas de barreiras estruturais e institucionais que dificultam o acesso das mulheres ao espaço político.

No entanto, o uso indevido das cotas levou o TSE a consolidar a Súmula nº 73, que reconhece a fraude à cota de gênero como ilícito eleitoral grave (Brasil, 2024). Essa medida reflete um esforço institucional para coibir práticas que distorcem a finalidade da lei e garantir maior legitimidade às candidaturas femininas. A súmula, aprovada em 2024, sistematiza entendimentos consolidados na jurisprudência eleitoral e define que a fraude pode ser configurada quando houver indícios como votação zerada, ausência de movimentação financeira ou inexistência de atos efetivos de campanha. Assim, a norma não apenas pune a simulação de candidaturas, mas reforça o dever de autenticidade e efetividade na participação feminina, transformando a política de cotas em um verdadeiro mecanismo de integridade eleitoral.

Autores como Telles (2020) e Suplicy (1995) também destacam que o fortalecimento da presença feminina na política depende não apenas de normas legais, mas de transformações culturais e de uma redistribuição justa dos recursos financeiros, como o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), que deve destinar, no mínimo, 30% dos valores às candidaturas femininas (Brasil, 2019). Nesse sentido, a igualdade material exige tanto regras que assegurem o acesso quanto condições reais de disputa, incluindo financiamento, tempo de mídia e estrutura partidária.

Desse modo, a literatura contemporânea e o marco jurídico convergem na ideia de que a democracia paritária não se limita à criação de cotas formais, mas requer o enfrentamento das práticas de exclusão e fraude, o fortalecimento da fiscalização eleitoral e o empoderamento político das mulheres como condição para o equilíbrio representativo e a legitimidade do processo democrático.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem quanti-qualitativa, de caráter descritivo e documental, utilizando dados do Tribunal Superior Eleitoral referentes aos pleitos municipais de 2016, 2020 e 2024 no município de Barreiras/BA. Essa combinação de abordagens permite analisar o fenômeno eleitoral tanto sob a perspectiva estatística dos dados empíricos quanto sob a ótica interpretativa das relações de gênero, assegurando uma leitura mais ampla da efetividade das normas estudadas.

A coleta envolveu o levantamento de informações sobre candidaturas, recursos financeiros, votos recebidos, grau de instrução, idade, cor, estado civil e ocupação das candidatas. Esses dados foram obtidos no sistema de divulgação de candidaturas e contas eleitorais (DivulgaCandContas/TSE), complementados por documentos públicos e legislações pertinentes, como a Lei nº 9.504/1997, a Emenda Constitucional nº 97/2017 (Brasil, 2017), a Súmula nº 73 do TSE (Brasil, 2024) e a Resolução TSE nº 23.607/2019 (Brasil, 2019).

A Análise dos dados quantitativos seguiu critérios estatísticos descritivos simples (percentuais e médias), enquanto a análise qualitativa foi orientada pela perspectiva de gênero, buscando identificar

padrões e desigualdades estruturais nas campanhas. A fase quantitativa envolveu o mapeamento e a comparação temporal dos três pleitos (2016, 2020 e 2024), permitindo observar a evolução do número de candidaturas femininas, do uso de recursos de campanha e do desempenho eleitoral. Já a fase qualitativa concentrou-se na identificação de indícios de candidaturas fictícias e na interpretação das variáveis socioeconômicas das candidatas, conforme os referenciais teóricos de Miguel (2014), Biroli (2018) e Telles (2020), que discutem a desigualdade de gênero e a representatividade política.

A análise foi estruturada em três etapas:

1. Levantamento e sistematização dos dados eleitorais e normativos;
2. Tratamento estatístico e comparação entre os pleitos para identificar variações e padrões de evolução;
3. Interpretação crítica e relacional dos resultados à luz das teorias sobre gênero, poder e democracia paritária.

Por se tratar de uma pesquisa em andamento, parte dos dados relativos ao pleito de 2024 ainda está em fase de consolidação. Os resultados preliminares concentram-se na comparação entre os anos de 2016 e 2020, servindo de base para inferências sobre os possíveis efeitos da Súmula nº 73 do TSE nas próximas eleições municipais.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A Análise dos dados coletados no Tribunal Superior Eleitoral revelou que, no município de Barreiras/BA, a presença feminina nas candidaturas proporcionais ainda é inferior à sua representatividade no eleitorado local. Em 2016, as mulheres representavam 52% do eleitorado de Barreiras, mas apenas 30,75% das candidaturas para o legislativo municipal. Desses, 17 candidatas (23,29%) não receberam nenhum voto, e mais de 90% não movimentaram recursos financeiros, evidenciando práticas de candidaturas simbólicas.

Esse cenário reforça o argumento de Miguel (2014) de que a igualdade formal garantida pela legislação eleitoral não tem sido suficiente para assegurar igualdade material de acesso ao espaço político. A persistência de candidaturas sem efetiva participação ou apoio financeiro demonstra que a simples reserva de vagas não rompe, por si só, com as barreiras estruturais e culturais que limitam a presença das mulheres nos espaços de poder, conforme aponta Biroli (2018).

Já em 2020, com a aplicação efetiva da EC nº 97/2017, observou-se um aumento para 34,95% de candidaturas femininas, e a presença de seis vereadoras eleitas, o dobro do número de 2016. Embora o número de candidatas tenha crescido, 67,59% ainda não utilizaram recursos financeiros, revelando limitações na efetividade da política de cotas e na distribuição equitativa do FEFC.

Esse dado corrobora a análise de Telles (2020), segundo a qual o fortalecimento da participação feminina depende não apenas de cotas legais, mas também da redistribuição equitativa de recursos de campanha e de mecanismos institucionais que garantam condições reais de disputa. Assim, o aumento numérico das candidaturas não necessariamente se traduz em ampliação do poder político efetivo.

O perfil médio das candidatas barreirenses manteve-se estável entre os pleitos: mulheres pardas, com idade entre 35 e 42 anos, solteiras, com ensino médio completo e, majoritariamente, classificadas na ocupação “outros”. Entre as eleitas, entretanto, predominam mulheres acima dos 44 anos, com ensino superior completo, indicando maior capital político e social.

Essa constatação confirma o que Biroli (2018) denomina de “hierarquização interna dos espaços de representação”, em que as mulheres com maior escolaridade e inserção social tendem a ocupar posições mais competitivas, enquanto as demais permanecem em candidaturas de caráter simbólico.

Para o pleito de 2024, projeta-se um crescimento moderado da representatividade feminina, impulsionado por maior fiscalização do TSE e aplicação da Súmula nº 73, que desestimula a inscrição de candidaturas fraudulentas. Espera-se também uma melhor distribuição dos recursos do FEFC e um fortalecimento das lideranças femininas locais, especialmente aquelas com trajetória em movimentos sociais e educação pública.

Essas projeções dialogam diretamente com a função normativa e pedagógica da Súmula nº 73 do TSE, que busca consolidar uma cultura de integridade eleitoral e promover uma participação feminina autêntica e legítima. Assim, os resultados indicam uma tendência de aperfeiçoamento gradual das políticas de gênero no sistema eleitoral, em consonância com os princípios de democracia paritária e representatividade substancial discutidos no referencial teórico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos pleitos de 2016 e 2020 evidencia avanços graduais na participação feminina no legislativo barreirense, resultado das reformas legais e da ampliação da fiscalização eleitoral. Contudo, persistem desigualdades na distribuição de recursos e na estrutura partidária, que ainda privilegia candidaturas masculinas.

Esses resultados confirmam as observações de Miguel (2014) e Biroli (2018) de que a igualdade formal não é suficiente para assegurar a efetiva inserção das mulheres na política, sendo necessário enfrentar os mecanismos estruturais de exclusão que operam dentro dos próprios partidos. A ampliação das candidaturas femininas, embora positiva, ainda convive com barreiras simbólicas e materiais que limitam a competitividade eleitoral e a visibilidade das mulheres nos espaços de decisão.

A Súmula nº 73 do TSE constitui um marco no combate às fraudes de gênero e reforça o compromisso da Justiça Eleitoral com a efetividade das cotas, garantindo que elas não sejam apenas um

requisito formal, mas um mecanismo real de inclusão política (Brasil, 2024). A partir dessa perspectiva, a súmula se insere como um instrumento de integridade eleitoral, capaz de transformar uma política afirmativa em norma de proteção à legitimidade democrática, na medida em que inibe práticas fraudulentas e exige autenticidade nas candidaturas femininas. Tal orientação está em consonância com a defesa de Telles (2020), para quem a democracia paritária exige não apenas normas jurídicas, mas também mudanças culturais e institucionais duradouras.

Os resultados preliminares da pesquisa indicam que a Emenda Constitucional nº 97/2017 produziu efeitos positivos sobre o número de candidaturas femininas e o aumento da fiscalização partidária, embora ainda persistam limitações na destinação de recursos e na autonomia política das candidatas. Esses achados reforçam a necessidade de políticas de acompanhamento e controle contínuo, para garantir que a reserva de vagas se traduza em participação política efetiva.

Por se tratar de uma pesquisa em andamento, os resultados referentes ao pleito de 2024 ainda serão consolidados em etapas posteriores. A expectativa é que a comparação entre os três pleitos (2016, 2020 e 2024) revele uma tendência de fortalecimento da representatividade feminina, impulsionada pela aplicação da Súmula nº 73 do TSE, pela melhor distribuição de recursos do FEFC e pela emergência de novas lideranças locais.

Em síntese, os dados analisados até o momento apontam para avanços graduais e consistentes, ainda que desiguais, na efetivação das políticas de gênero no sistema eleitoral municipal, reafirmando a importância da interseção entre legislação, cultura política e mobilização social para a consolidação da democracia paritária no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Dispõe sobre normas para as eleições.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97**, de 4 de outubro de 2017. Altera regras sobre coligações partidárias e desempenho eleitoral.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 18 dez. 2019.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Súmula nº 73, de 16 de maio de 2024**. Dispõe sobre a fraude à cota de gênero. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 17 maio 2024.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Ações afirmativas e igualdade de oportunidades**. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

SUPLICY, Marta. **Mulheres sem medo do poder**. Brasília: Senado Federal, 1995.

TELLES, Mara. **Mulheres na política: trajetórias e desafios**. Belo Horizonte: UFMG, 2020.

## CAPÍTULO 5

# PERDI A ELEIÇÃO, DEVO ATACAR O SISTEMA? *BACKLASH INSTITUCIONAL E OS ATAQUES À SEGURANÇA DAS URNAS ELETRÔNICAS NO CENÁRIO ELEITORAL BRASILEIRO*

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-005>

*João Emanuel Oliveira Rocha*

### 1 INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia brasileira encontra-se intrinsecamente ligada à garantia do voto secreto, livre e universal – mecanismo fundamental para impedir práticas de coerção e, principalmente, de controle dos eleitores. Por muito tempo, o “coronelismo” e o chamado “voto de cabresto” foram instrumentos marcantes no cenário eleitoral do Brasil, tornando-se símbolo de uma evidente manipulação política, clientelismo e cerceamento da vontade popular, afastando os pleitos nacionais de qualquer ideal efetivamente democrático.

A instituição do voto secreto e, posteriormente, a adoção da urna eletrônica representaram um avanço significativo no sentido de assegurar maior transparência, autonomia e segurança do eleitor, no exercício do sufrágio, e do próprio processo eleitoral, na garantia de confiança no resultado.

Todavia, com a ascensão da extrema direita nas últimas três eleições majoritárias, o debate acerca da implementação do voto impresso reacende preocupações quanto à possibilidade de retrocesso democrático, ao colocar em dúvida a segurança do sistema eletrônico de votação, mesmo quando a Suprema Corte e a Justiça Eleitoral já afirmaram reiterada e categoricamente a constitucionalidade, a segurança e a auditabilidade do voto eletrônico. A referida preocupação se impulsiona com a apresentação de Projetos de Lei como os de número 1375, 1845, 4157 e 5561, todos de 2023, cujo objetivo central é estabelecer a impressão de uma cédula eleitoral na urna eletrônica, além de obrigar a realização da contagem dos comprovantes impressos para fins de apuração dos resultados.

Nesse sentido, a relevância desta pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender os efeitos políticos e institucionais da reatualização do debate sobre o voto impresso em um contexto no qual o sistema eletrônico de votação já se encontra juridicamente consolidado e reiteradamente validado pelos órgãos de controle constitucional. A problematização dos ataques às urnas eletrônicas é socialmente relevante, pois a contestação sistemática da segurança do processo eleitoral, quando desprovida de comprovação empírica, compromete a confiança pública nas instituições e fragiliza a legitimidade dos resultados eleitorais. Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre democracia, direito

eleitoral e separação de poderes, ao analisar como discursos políticos e iniciativas legislativas podem operar como instrumentos de tensionamento institucional em contextos de elevada polarização.

Diante desse cenário, este trabalho se propõe a analisar em que medida os ataques às urnas eletrônicas e as propostas legislativas que questionam sua segurança podem ser compreendidos como manifestações de *backlash* institucional, decorrentes de derrotas eleitorais, e quais são impactos desse fenômeno sobre a confiança democrática e a estabilidade do sistema constitucional brasileiro. Ao deslocar o debate do plano estritamente técnico para uma abordagem político-institucional, a pesquisa busca compreender os riscos associados à deslegitimização reiterada do sistema eleitoral e suas consequências para a preservação das bases normativas da democracia no Brasil.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Até chegar nos moldes que conhecemos hoje, o sistema eleitoral brasileiro passou por diversas transformações. Conforme evidencia Pryscila Marins (2020), antes da criação da Justiça Eleitoral em 1932, o cidadão poderia declarar o voto em voz alta ou utilizar qualquer papel para escrever o nome de seu candidato, tendo em vista que não existia ainda a cédula oficial de votação. Nesse período, a publicização do voto e a precariedade material do procedimento favoreciam interferências externas e fragilizavam a proteção da vontade do eleitor.

Entre as décadas de 1930 a 1990, utilizou-se a votação de caráter “impresso”, mas já com a previsão e planejamento de uma “máquina de votar”. Conforme ainda evidencia a autora, “curioso é que já em 1932 havia previsão expressa no Código Eleitoral da utilização no processo de votação de uma ‘máquina de votar’, o que foi alvo de vários estudos a fim de desenvolver tal equipamento, o que só se concretizou em 1995” (Marins, 2020, p. 237).

É nesse horizonte de busca por garantias que reduzem a influência indevida sobre o eleitor e reforcem a integridade do procedimento que se inserem as reformas eleitorais do século XX. Para Norberto Bobbio (1986), a democracia representativa depende da aceitação coletiva das regras do jogo e da existência de garantias institucionais que assegurem a liberdade da escolha política. O voto secreto, nesse sentido, constitui uma salvaguarda fundamental contra pressões externas, permitindo que a manifestação da vontade política se dê de forma autônoma.

Com a implantação gradual da urna eletrônica, que se consolidou nas eleições municipais dos anos 2000, abandonaram-se as cédulas e 100% do eleitorado brasileiro passou a utilizar do sistema eletrônico de votação. Essa mudança tem sido associada a ganhos de celeridade na apuração, à robustez dos mecanismos de integridade e auditabilidade do processo e à inviolabilidade dos resultados. Conforme evidencia Marins (2020, p. 238),

[...] desde a sua implementação, já foram realizadas 13 eleições ordinárias, várias suplementares, além de plebiscito com as urnas eletrônicas, sem que tenha sido observado qualquer vestígio de fraude. Não é por menos que o sistema eletrônico de votação brasileiro é referência mundial, não apenas pela agilidade na apuração e divulgação dos resultados, mas sobretudo na garantia da normalidade das eleições e segurança do voto.

Apesar disso, a partir das eleições presidenciais de 2014, especialmente após a derrota do então candidato Aécio Neves, observa-se o surgimento de críticas sistemáticas à legitimidade das urnas eletrônicas. Esse marco inaugura um novo ciclo discursivo no qual a confiabilidade do sistema eleitoral passa a ser questionada de forma recorrente, deslocando o debate do campo técnico para o campo político.

Para além disso, a eleição de Jair Messias Bolsonaro para Presidente da República, em 2018, marca um momento de ataques e conspirações ao equipamento eleitoral, na tentativa de deslegitimar o processo eletrônico de votação. Tal processo se intensifica nos pleitos subsequentes e se materializa normativamente com a propositura recorrente de projetos de lei que obriguem a impressão do voto, como é o caso dos PLs 1375/2023, 1845/2023, 4157/2023 e 5561/2023, de autoria dos deputados Giovani Cherini (PL-RS), José Medeiros (PL-MT), Capitão Alberto Neto (PL-AM) e Bibo Nunes (PL-RS), respectivamente.

Como alternativa, Bolsonaro (também pertencente ao Partido Liberal - PL) e seu grupo político passaram a defender o retorno do voto “impresso e auditável”, sustentando que a urna eletrônica não é passível de auditoria. Essa premissa, contudo, não encontra fundamento no regramento vigente. A Resolução nº 23.673/2021 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que disciplina os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação, define em seu art. 2º, inciso II, auditoria como “exame sistemático que verifica se os *softwares* (programas de computador) estão implementados de acordo com as normas e os procedimentos legais” (Brasil, 2021). Além disso, a resolução reconhece como entidades fiscalizadoras legitimadas a participar das etapas de fiscalização, entre outras, partidos políticos, federações e coligações, assegurando-lhes o acompanhamento das atividades e a possibilidade de solicitar esclarecimentos (Brasil, 2021, art. 6º, I; art. 7º).

Assim, o debate em torno das ameaças ao sistema eletrônico de votação não pode se resumir a uma análise meramente técnica. Mudanças promovidas sob uma retórica de desconfiança podem operar como dispositivos políticos de desgaste institucional, deslocando o foco da verificação empírica para a produção pública de suspeita, por isso, reformas eleitorais devem buscar fortalecer consensos democráticos, e não acentuar fissuras sociais. É nesse registro da desconfiança como prática política que o conceito de “contrademocracia”, proposto por Rosanvallon (2006), se mostra particularmente útil. Para o autor, as democracias contemporâneas, marcadas menos pela participação ativa e mais por mecanismos difusos de vigilância, controle e desconfiança, reconfiguram a relação entre sociedade e instituições representativas. Nesse modelo, a legitimidade política deixa de se apoiar predominantemente no exercício positivo do voto

e passa a se estruturar a partir de práticas negativas, como a fiscalização permanente, a denúncia e a suspeita contínua sobre os agentes públicos e os procedimentos institucionais.

A partir dessa interpretação, a exigência por transparência absoluta não se origina necessariamente de falhas empíricas comprovadas no funcionamento das instituições, mas de uma crise simbólica ocasionada pelo descontentamento, fragilizando a autoridade democrática. Aplicado ao debate eleitoral brasileiro, esse quadro permite compreender como as críticas às urnas eletrônicas e as demandas pelo voto impresso se inserem menos em uma discussão técnica sobre segurança do sistema e mais em um ambiente político de erosão da legitimidade institucional, no qual a desconfiança se torna um recurso estratégico de mobilização política. Assim, o discurso em torno da suposta necessidade de materialização do voto pode ser interpretado como expressão de uma lógica contrademocrática, que, ao invés de fortalecer a democracia representativa, tende a tensionar seus próprios fundamentos, especialmente o sigilo e a liberdade do sufrágio.

O risco de coerção permanece presente na realidade nacional. Nogueira e Salgado (2025) demonstram que, nas eleições mais recentes, houve crescimento de denúncias de assédio eleitoral por parte de empregadores, revelando a permanência de estratégias privadas de controle político sobre o eleitorado. Com a criação de qualquer forma de comprovação do voto, mesmo indireta, reabre-se espaço para que práticas semelhantes ao voto de cabresto ressurjam com nova roupagem e, desta vez, legitimadas pelo próprio sistema.

No caso brasileiro, a crise se intensifica em um contexto de polarização política. Avritzer (2016) observa que democracias marcadas por conflitos intensos tendem a produzir reformas institucionais reativas, formuladas mais em resposta a disputas conjunturais do que a diagnósticos estruturais. A proposta de voto impresso, portanto, deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de contestação da legitimidade eleitoral.

Nesse cenário, a teoria do *backlash* constitucional oferece um instrumental analítico relevante. Em linhas gerais, o *backlash* descreve reações políticas organizadas, frequentemente no âmbito legislativo, que buscam neutralizar, tensionar ou contornar decisões do Poder Judiciário, especialmente quando essas decisões consolidam direitos, instituições ou procedimentos democráticos. Trata-se de um fenômeno que não invalida, por si só, a legitimidade da atuação legislativa, mas que revela conflitos estruturais quando o Parlamento atua como instância de resistência a entendimentos judiciais reiterados.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal e a Justiça Eleitoral têm afirmado, de modo consistente, a constitucionalidade e a segurança do voto eletrônico, bem como a existência de múltiplos mecanismos de auditoria e controle. A insistência legislativa em pautar propostas que questionam esse sistema, sem a apresentação de evidências empíricas de fraude no seu funcionamento, pode ser interpretada como tentativa

de repolitizar um tema previamente estabilizado por parâmetros técnico-institucionais, fragilizando sua estabilidade institucional.

Assim, a controvérsia em torno das urnas eletrônicas pode ser lida como uma forma de contestação moral do resultado eleitoral, na qual a derrota deixa de ser compreendida como possibilidade inerente ao jogo democrático e passa a ser convertida em suspeita sobre o próprio sistema. Trata-se de uma crítica seletiva: o procedimento eleitoral é aceito quando confirma expectativas políticas e, quando produz derrotas, transforma-se em alvo de ataques e de narrativas de fraude (dinâmica que ganha densidade no plano presidencial, após a derrota de Aécio Neves em 2014 e recrudescimento com a derrota de Jair Bolsonaro em 2022). Em última instância, consolida-se uma lógica simbólica perversa: “perdi a eleição, logo ataco o sistema”. Nessa chave, a retórica da “segurança” e a reiteração do voto impresso operam menos como verificação empírica e mais como instrumento de *backlash* institucional, deslocando o inconformismo com o resultado para a deslegitimização das regras do jogo e tensionando a confiança pública nas instituições eleitorais.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-analítico, adequada à investigação de fenômenos políticos e jurídicos complexos que envolvem disputas simbólicas, institucionais e históricas em torno da democracia e do sistema eleitoral. A opção pela pesquisa qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender não apenas normas jurídicas ou dados formais, mas os sentidos políticos, discursivos e sociais atribuídos ao voto impresso no contexto brasileiro contemporâneo.

Do ponto de vista metodológico, o estudo articula pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica concentrou-se em autores clássicos e contemporâneos da ciência política, da teoria democrática e do direito eleitoral, tais como Norberto Bobbio, Pierre Rosanvallon, Leonardo Avritzer e Eneida Desiree Salgado, cujas obras permitem compreender, respectivamente, os fundamentos normativos da democracia representativa, a crise contemporânea de legitimidade institucional e as novas formas de controle político do voto. A leitura dessas obras não se deu de maneira meramente descritiva, mas de forma crítica e comparativa, buscando identificar categorias analíticas capazes de interpretar o debate atual sobre o voto impresso.

A análise documental incidiu, sobretudo, sobre os Projetos de Lei nº 1845/2023, 1375/2023, 4157/2023 e 5561/2023, além de dispositivos constitucionais e normativos relacionados ao direito ao sufrágio e à organização do sistema eleitoral brasileiro. O exame dos projetos de lei teve como foco identificar os fundamentos jurídicos e políticos da proposta, bem como os potenciais efeitos institucionais decorrentes da introdução da impressão do voto. Essa análise foi orientada pela compreensão de que normas jurídicas não são neutras, mas expressam disputas políticas e concepções específicas de democracia.

A estratégia metodológica adotada buscou estabelecer mediações entre o plano histórico, o plano teórico e o plano normativo. Ao relacionar as críticas ao sistema eletrônico de votação com a teoria do *backlash* constitucional e com o conteúdo dos projetos de lei supracitados, a pesquisa construiu inferências interpretativas sobre a verdadeira motivação associada ao voto impresso.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A Análise dos dados evidencia que o questionamento à legitimidade das urnas eletrônicas no Brasil não emerge de falhas técnicas comprovadas, mas de disputas políticas desencadeadas, sobretudo, a partir de resultados eleitorais desfavoráveis a determinados grupos. Conforme demonstrado no referencial teórico, o sistema eletrônico de votação brasileiro acumula mais de duas décadas de funcionamento contínuo, com sucessivos processos de auditoria, fiscalização e validação institucional, sem a comprovação de fraudes capazes de comprometer a lisura dos pleitos. Ainda assim, a partir das eleições presidenciais de 2014, observa-se uma inflexão discursiva significativa, marcada pela recusa de setores políticos em reconhecer o resultado das urnas após a derrota eleitoral.

Esse marco não é meramente episódico. A contestação promovida após a derrota de Aécio Neves inaugura um padrão discursivo no qual a derrota eleitoral passa a ser reinterpretada como evidência de falha sistêmica, deslocando a responsabilidade política do campo da disputa democrática para o funcionamento das instituições eleitorais. Tal movimento revela uma lógica de negação do princípio fundamental da democracia representativa, qual seja, a aceitação dos resultados produzidos por regras previamente pactuadas. Como adverte Bobbio (1986), a democracia não se sustenta apenas no direito de votar, mas na disposição coletiva de aceitar o resultado do processo eleitoral como expressão legítima da vontade popular.

Os dados analisados indicam que esse padrão se intensifica no contexto de radicalização política posterior, especialmente a partir de 2018, quando ataques sistemáticos às urnas eletrônicas passam a integrar estratégias de mobilização política e de manutenção de bases eleitorais insatisfeitas com o jogo democrático. A retórica do voto impresso, nesse cenário, não se constrói a partir de diagnósticos técnicos, mas de narrativas de desconfiança generalizada, frequentemente desacompanhadas de provas empíricas. Tal dinâmica confirma a leitura de Rosanvallon (2006), segundo o qual a deslegitimização institucional torna-se um recurso político central nas democracias marcadas pela contrademocracia, em que a suspeita permanente substitui a participação construtiva.

A propositura dos PLs aqui elencados deve ser compreendida à luz do contexto de *Backlash*. A resistência ou reação dos legisladores, nesse caso, se organiza para tensionar, neutralizar ou banalizar as decisões do Poder Judiciário. A análise do conteúdo desses projetos revela que a intenção de impressão do voto surge como resposta política a um ambiente de polarização, e não como solução para um problema estrutural identificado no sistema eleitoral. A ausência de demonstração concreta de vulnerabilidades

técnicas nas urnas eletrônicas reforça a interpretação de que o voto impresso opera mais como símbolo político do que como instrumento de aprimoramento democrático. Ao invés de fortalecer a confiança institucional, a medida tende a cristalizar a narrativa de que o sistema é inerentemente fraudável, mesmo diante da inexistência de evidências.

Os dados empíricos recentes sobre assédio eleitoral corroboram essa preocupação. Conforme demonstram Nogueira e Salgado (2025), práticas de coerção política no ambiente de trabalho permanecem presentes no Brasil contemporâneo, evidenciando que o controle do voto não pertence apenas ao passado histórico. A introdução de qualquer mecanismo que permita, direta ou indiretamente, a comprovação do voto amplia o potencial de instrumentalização dessas práticas, agora sob roupagens institucionalmente legitimadas. Nesse sentido, o voto impresso não representa apenas uma alteração técnica, mas uma reconfiguração das condições sociais de exercício do sufrágio.

A análise também permitiu afirmar que o ataque às urnas eletrônicas segue uma lógica seletiva. O sistema é validado quando produz vitórias eleitorais, mas passa a ser questionado quando gera derrotas. Tal assimetria reforça o argumento de que a crítica não se dirige ao modelo eleitoral em si, mas ao resultado político que dele emerge. Avritzer (2016) observa que democracias atravessadas por polarização intensa tendem a produzir reformas reativas, formuladas mais como instrumentos de disputa do que como respostas a diagnósticos institucionais consistentes. O voto impresso, nesse sentido, insere-se em um processo de contestação da legitimidade democrática, e não de seu fortalecimento.

Dessa forma, os dados analisados revelam que o discurso em defesa do voto impresso opera como estratégia de deslocamento da derrota eleitoral para o plano institucional. Ao invés de promover maior transparência, a proposta tende a ampliar a desconfiança, fragilizar o sigilo do voto e pode reabrir espaços históricos para práticas de coerção eleitoral. O risco democrático, portanto, não reside apenas na alteração do procedimento de votação, mas na normalização de uma lógica política que se recusa a reconhecer a legitimidade do resultado eleitoral quando este não corresponde às expectativas de determinados atores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu compreender que o debate sobre o voto impresso no Brasil não pode ser reduzido a uma discussão técnica acerca da segurança das urnas eletrônicas, mas deve ser analisado como um fenômeno político e institucional inserido em um contexto de crise de confiança democrática e de polarização. Ao longo da investigação, constatou-se que as críticas sistemáticas ao sistema eletrônico de votação emergem, sobretudo, após derrotas eleitorais significativas, a partir de 2014, revelando uma lógica de contestação seletiva da legitimidade eleitoral.

A análise teórica demonstrou que a democracia representativa pressupõe não apenas a realização periódica de eleições, mas a aceitação coletiva dos resultados produzidos por regras previamente pactuadas.

Quando atores políticos passam a questionar o próprio sistema eleitoral em razão de resultados desfavoráveis, desloca-se o conflito do campo da disputa democrática para o plano institucional, fragilizando a confiança pública e tensionando os fundamentos do regime democrático. Nesse sentido, o discurso em defesa do voto impresso se apresenta menos como resposta a falhas comprovadas e mais como expressão de uma contrademocracia baseada na suspeita permanente.

O exame de Projetos de Lei como o de nº 1845/2023 evidenciou que a proposta de impressão do voto se insere nesse ambiente de deslegitimização institucional, funcionando como símbolo político de tensão e banalização das decisões judiciais, em um contexto de ausência de evidências técnicas que justifiquem sua necessidade. A aplicação do *Backlash* constitucional mostra que, apesar de não ser ilegítima, a atuação do Poder Legislativo, *in casu*, tem por objetivo repolitizar tecnicamente o sistema eleitoral, fragilizar a confiança nas instituições e gerar instabilidade democrática.

Por fim, conclui-se que a preservação da democracia brasileira exige não apenas aperfeiçoamentos institucionais, mas o fortalecimento da confiança pública nas regras do jogo democrático. A pesquisa não pretende encerrar o debate sobre o voto impresso, mas contribuir para uma reflexão crítica e fundamentada, demonstrando que reformas eleitorais devem ser orientadas por diagnósticos consistentes e por compromisso com a proteção do sufrágio, e não por disputas políticas circunstanciais. Nesse sentido, o estudo reforça a necessidade de compreender a democracia não como um instrumento a ser acionado apenas quando conveniente, mas como um pacto institucional que exige responsabilidade, limites e reconhecimento da legitimidade do resultado eleitoral.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.375, de 2023**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir a obrigatoriedade de impressão do registro de voto nos processos de votação eleitoral eletrônica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.845, de 2023**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer a impressão dos votos digitados na urna eletrônica e a realização da apuração dos votos impressos na própria seção eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.157, de 2023**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir a obrigatoriedade de impressão do registro de voto nos processos de votação eleitoral eletrônica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.561, de 2023.** Altera a redação dos artigos 82 e 83 e revoga os artigos de 59 a 62 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.673, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.

MARINS, Pryscila Nunes Ribeiro. Voto impresso: segurança ou retrocesso. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, TRE-RJ, v. 10, n. 2, p. 235-245, 2020.

NOGUEIRA, João Vitor Flavio de Oliveira; SALGADO, Eneida Desiree. Coronelismo, emprego e voto: os velhos inimigos da democracia e o novo voto de cabresto. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 1–20, 2025.

ROSANVALLON, Pierre. **A contrademocracia:** a política na era da desconfiança. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

## CAPÍTULO 6

### A LEI DA ANISTIA E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: O PAPEL POLÍTICO E JURÍDICO DA ANISTIA NA CONSOLIDAÇÃO DA NARRATIVA DE ESQUECIMENTO E IMPUNIDADE NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-006>

*Lígia Souza Borges  
Thiago Ribeiro Rafagnin  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em análise discute o papel da Lei nº 6.683/1979, intitulada como Lei da Anistia, no processo de redemocratização brasileira e suas implicações à luz da justiça de transição. A Lei da Anistia foi promulgada em 28 de agosto de 1979, em um contexto político de transição controlada, sendo apresentada como uma medida de encerramento das penas às pessoas acusadas de conspiração contra a ordem, concedendo a liberdade aos que eram vistos como inimigos do Estado, possibilitando a volta de presos exilados, e afastando a possibilidade de punição de agentes estatais por crimes cometidos durante o período ditatorial. Todavia, ainda na contemporaneidade, permanece como um dos temas mais controversos da história política e jurídica brasileira.

Nessa perspectiva, surge a questão que orienta este estudo: em que medida o papel político e jurídico da Lei da Anistia, à luz da justiça de transição, contribuiu para a consolidação de uma narrativa de esquecimento e impunidade no processo de redemocratização brasileira? Em resposta a essa problemática, este trabalho propõe-se a analisar em que medida as dimensões políticas e jurídicas da Lei da Anistia contribuíram para a consolidação de uma narrativa de esquecimento e impunidade, sobretudo quando analisadas à luz dos parâmetros da justiça de transição. Para atingir esse objetivo, serão realizadas análises do contexto histórico e político da Lei nº 6.683/1979, assim como serão discutidos os fundamentos teóricos e jurídicos da justiça de transição, com foco em suas dimensões de memória, verdade, reparação e não repetição.

A pertinência desta investigação se reflete no fato de que a ausência de responsabilização por graves violações cometidas durante a ditadura produz efeitos que transcendem o passado, influenciando diretamente a cultura política brasileira. A forma como o Estado lida com as memórias do autoritarismo condiciona a consolidação da democracia e a efetivação dos direitos humanos, motivo pelo qual o debate sobre a anistia permanece atual e essencial.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Lei da Anistia foi promulgada em 28 de agosto de 1979, com a finalidade de conceder o perdão aos indivíduos que eram politicamente perseguidos, conhecidos como os “subversivos”, mas sua verdadeira face deve ser compreendida como uma estratégia formulada pelo regime militar para promover uma transição lenta à democracia, de modo que não se tornasse uma ameaça ao regime militar nem provocasse a responsabilização pelos crimes cometidos.

Conforme Tosi e Albuquerque e Silva (2014), a redemocratização brasileira pagou um alto preço pela transição “lenta, gradual e segura”, pois os militares conseguiram impor uma lei, que, na verdade é uma lei de autoanistia, garantindo para eles mesmo a impunidade. Nesse sentido, evidencia-se que a anistia foi um mecanismo de autoproteção dos agentes do Estado, pois a sua promulgação não se deu da maneira que as forças de oposição esperavam, ela acabou por ser imposta à sociedade pelos militares que detinham o poder, desencadeando, desse modo, uma verdadeira situação antinômica, uma vez que, o Estado “anistiava” os militantes políticos de oposição, sendo que a maior parte deste já haviam sido alvo de prisão, exílio, tortura e morte. Além disso, concedia a anistia aos agentes da repressão por todos os crimes hediondos praticados, dentre os crimes perpetrados, podem se mencionados a tortura, o assassinato, desaparecimentos de pessoas e estupros. Ou seja, os agentes de repressão não seriam responsabilizados nem punidos, assim como a suas identidades e atos não se tornariam públicos. (Tosi; Albuquerque; Silva, 2014).

A Justiça de transição pode ser entendida como um conjunto de práticas e mecanismos que se mostra necessária a aplicação pelos Estados que se encontram imersos em um período de conflitos, sejam guerras, ditaduras ou outras hipóteses de violência massiva, e que necessitam passar por um processo de reestruturação para garantir a consolidação da democracia (Quinalha, 2012). Esses conjuntos de práticas transicionais são comumente divididos em quatro dimensões aplicáveis a períodos de conflito (ditaduras, guerras civis e outras situações de prática de violência massiva) e precisam ser reestruturados para possibilitar a consolidação da democracia.

Ademais, a atuação das ações transicionais costuma ser divididas em quatro dimensões: memória, verdade, reparação e não repetição. O direito à memória pode ser definido como a criação de políticas públicas e ações para visam homenagear as pessoas que foram perseguidas, bem como prestar esclarecimentos sobre as repressões ocorridas, gerando ampla difusão social dessas informações. O direito à verdade diz respeito ao direito social de conhecer e ter acesso aos fatos ocorridos por parte das vítimas, de suas famílias e da sociedade. O direito à reparação refere-se à reparação os danos sofridos pelas vítimas, por meio de reparações pecuniárias ou simbólicas, destinados às vítimas, suas famílias, grupos ou até mesmo a sociedade. A não repetição refere às medidas adotadas para que coibir a repetição de práticas que violam direitos humanos (Quinalha, 2012).

No plano interacional a Lei da Anistia revelou as suas limitações. Conforme a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010), o Estado brasileiro foi imputado como responsável pelo desaparecimento forçado e por violações aos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, em desacordo com a Convenção Americana. Além disso, a Corte afirmou que a Lei da Anistia não pode servir com o mecanismo para impedir a punição de crimes cometidos durante a ditadura, e ao manter a interpretação original da lei, conforme julgamento da ADPF 153/2010, o Brasil permanece em desacordo com os parâmetros internacionais de justiça de transição. Nessa perspectiva, Silva Filho (2010), defende o dever de memória como uma obrigação jurídica do estado, reafirmando a necessidade de recordar a coletividade das violações ocorridas, rechaçando-as por meio de políticas e ações que ressignifiquem esse passado histórico, a fim de evitar a sua repetição.

Diante do exposto, nota-se a contradição entre o discurso de reconciliação promovido pela anistia, uma vez que o arranjo adotado implicou no apagamento das vítimas, perpetuação da impunidade, e reforçou o esquecimento institucional, o que reforça a ideia de uma “justiça inacabada”.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa consiste em um estudo desenvolvido a partir de investigação bibliográfica e documental, valendo-se da abordagem qualitativa, com método dedutivo e crítico-interpretativo. Toma-se como ponto de partida a análise do arcabouço jurídico que abrange a Lei da Anistia, com vistas a compreender seus desdobramentos no período da redemocratização. O marco temporal definido compreende o período desde a promulgação da Anistia, que foi no ano de 1979, até o período posterior à ADPF 153/2010, momento em que o Supremo Tribunal Federal confirmou a validade da lei, contrastando com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, também proferida no ano de 2010.

As fontes primárias consultadas foram a Lei nº 6.683/1979, a Constituição Federal da República de 1988, o julgamento da ADPF 153 do Supremo Tribunal Federal e a sentença do caso Gomes Lund, da Corte Internacional de Direitos Humanos.

Como fontes secundárias foram adotadas as obras e produções acadêmicas de Paulo Abrão e Marcelo Torelly (2011), Giuseppe Tosi, Jair Pessoa de Albuquerque e Silva (2014), José Carlos Moreira da Silva Filho e Ricardo Silveira Castro (2014), Renan Honório Quinalha (2012), e Silva Filho (2010).

Os procedimentos metodológicos incluíram revisão bibliográfica sobre o contexto da Lei da Anistia e o conceito de justiça de transição, assim como a análise documental da legislação e das decisões judiciais mencionadas, além interpretação crítica dos textos normativos e teóricos à luz dos direitos humanos e da democracia pós-ditadura. Assim, espera-se a formulação de um diagnóstico preliminar sobre como a Lei

da Anistia tem sido interpretada tanto como símbolo de reconciliação nacional, quanto como obstáculo à justiça e à verdade histórica no país ao longo do tempo.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A promulgação da Lei da Anistia se deu em um contexto político marcado por uma transição controlada do regime militar para a democracia, pautada no discurso oficial da “pacificação nacional” e da “reconciliação”. Muito aquém de uma ruptura verdadeira, tratou-se, na realidade, de uma estratégia do regime de conduzir uma abertura “lenta, gradual e segura”, restringindo os limites da abertura democrática e, especialmente, assegurando a autoproteção dos agentes do Estado e a negação da responsabilidade penal por graves violações cometidas. Ou seja, a Lei da Anistia ao incluir tanto os perseguidos políticos quanto os agentes da repressão tratou-os de forma equivalente, e o ordenamento jurídico brasileiro desprezou a disparidade existente entre o Estado violador e os indivíduos perseguidos.

Esse modelo mostra-se totalmente distinto dos parâmetros da justiça de transição, que exigem verdade, memória e responsabilização para a reestruturação estatal e consolidação da democracia, conforme sistematizados por Quinalha (2012). Houve o reconhecimento expresso dessa incompatibilidade pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao julgar o caso Gomes Lund, ao afirmar que a lei constituiu uma barreira para a punição de graves violações aos direitos humanos e que tal barreira era incompatível com a Convenção Americana.

No plano jurídico-institucional interno, esse bloqueio à responsabilização foi reforçado pelo julgamento da ADPF 153 (STF, 2010), que operou como marco de consolidação interpretativa da anistia enquanto “pacto” da transição. Ao reconhecer a validade da Lei nº 6.683/1979 e admitir a leitura ampliada dos “crimes conexos”, o Supremo Tribunal Federal, na prática, chancelou a extensão dos efeitos anistiantes aos agentes estatais envolvidos em atos de repressão, o que deslocou a questão da anistia do terreno da responsabilização para o terreno da estabilização política. Esse deslocamento é relevante para a análise dos dados porque evidencia que o sentido jurídico conferido à lei, no ápice da jurisdição constitucional, não foi o de uma medida orientada a reconstruir democraticamente o Estado a partir da verdade e da justiça, mas o de preservar a transição mediante fechamento institucional do passado.

Além disso, a ADPF 153 contribuiu para sedimentar uma narrativa jurídica de “pacificação” que, ao igualar moral e juridicamente a oposição perseguida e o aparato estatal violador, relativiza a assimetria estrutural entre vítimas e perpetradores. Nesse ponto, a decisão revela uma dimensão política decisiva: ao fixar uma interpretação que inviabiliza, em larga medida, a responsabilização penal por violações graves, a jurisdição constitucional termina por normalizar o legado autoritário e por reduzir o alcance das dimensões transicionais, sobretudo memória, verdade e não repetição. Assim, não se trata apenas de uma disputa hermenêutica sobre o alcance da expressão “crimes conexos”, mas de um efeito institucional concreto: a

reafirmação da anistia como obstáculo normativo e simbólico à reconstrução democrática fundada na responsabilização por violações massivas. Nesse sentido, a leitura consolidada pelo STF funciona, na prática, como um “ponto de fechamento” interno — precisamente o que o sistema interamericano tende a rejeitar quando estão em jogo violações graves e sistemáticas de direitos humanos.

Em contraste direto com essa estabilização interna, o caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil explicita que a justiça de transição, sob o parâmetro interamericano, não admite anistias ou interpretações anistiantes que impeçam a persecução de graves violações. A Corte Interamericana qualificou o desaparecimento forçado como violação continuada e determinou deveres estatais de investigar, processar e punir os responsáveis, além de adotar medidas de busca da verdade, reparação e garantias de não repetição. O dado central, aqui, é que a própria arquitetura internacional de proteção de direitos humanos comprehende que não há “reconciliação” legítima quando ela se constrói sobre a supressão da verdade e sobre a manutenção de zonas de impunidade, razão pela qual a permanência da interpretação consolidada na ADPF 153 mantém o Brasil em fricção com compromissos internacionais assumidos em matéria de direitos humanos. Dessa tensão resulta um cenário típico de “justiça de transição incompleta”: há reconhecimento formal da democracia, mas com déficits estruturais de verdade pública e responsabilização.

Assim, os dados analisados demonstram que a anistia brasileira não apenas deixou de promover justiça, como também corroborou para a consolidação de uma narrativa jurídica de esquecimento e impunidade dos crimes praticados pelo Estado, tornando-se um símbolo de reconciliação aparente, em desacordo com os compromissos internacionais de direitos humanos.

A análise comparada com experiências internacionais reforça esse diagnóstico, especialmente quando se observa que Argentina e Chile, por caminhos distintos, tensionaram o legado da autoanistia e repositionaram a democracia como compromisso com verdade e justiça. No caso argentino, após um período de restrições à responsabilização, houve revisão normativa e institucional que reabriu a possibilidade de persecução penal de graves violações, inclusive com a superação de marcos legais de impunidade e a reafirmação, pela jurisprudência, de que crimes contra a humanidade não podem ser neutralizados por “pontos finais” legislativos. Esse movimento evidencia que a transição pode (e, sob o prisma da justiça de transição, deve) ser reorientada quando a anistia opera como barreira estrutural à responsabilização.

Já no Chile, embora a permanência histórica do Decreto-Lei nº 2.191/1978 tenha produzido resistências e ambiguidades, o enfrentamento do passado autoritário foi impulsionado por políticas públicas e marcos institucionais voltados à verdade e à reparação, com progressiva densificação do papel estatal na preservação da memória e na afirmação de parâmetros de direitos humanos. Em perspectiva comparada,

esses casos mostram que a justiça de transição se fortalece quando a anistia deixa de ser tratada como encerramento definitivo do passado e passa a ser submetida ao controle democrático de compatibilidade com os deveres de memória, verdade, reparação e não repetição.

Desse modo, a Lei da Anistia, tal como interpretada e institucionalmente estabilizada, deixa de operar como instrumento de reconciliação democrática e passa a funcionar como tecnologia jurídica de “silenciamento do passado”, porque converte o esquecimento em categoria normativa e a impunidade em resultado estrutural, condicionando a própria gramática da redemocratização brasileira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fito principal desta investigação consistiu na compreensão de quais formas as dimensões políticas e jurídicas da Lei da Anistia, sob a ótica da justiça de transição, contribuíram para a consolidação de uma narrativa de esquecimento e impunidade no processo de redemocratização do Estado brasileiro.

Restou demonstrado que a Lei da Anistia foi elaborada sobre a égide do Regime Militar com natureza política de autoproteção dos líderes do regime ditatorial responsáveis pelas violações dos direitos humanos. Longe de promover uma reconciliação verdadeira somente reforçou a impunidade e o silenciamento das vítimas.

Ademais, à luz dos fundamentos da justiça de transição, quais sejam, memória, verdade, reparação e não repetição, observou-se que nenhuma dessas dimensões foi implementada integralmente pelo Brasil.

À vista das experiências internacionais, é fortalecida essa constatação, como nos casos do Chile e Argentina, que revisaram suas leis de anistia para permitir a investigação e anulação dos crimes praticados contra a humanidade, bem como a revogação do comando legal.

Conclui-se, portanto, que a Lei da Anistia consolidou uma narrativa jurídica de esquecimento, a qual ainda impõe limites à efetivação plena da justiça de transição no Brasil. Assim, para a consolidação da democracia, é necessário o enfrentamento do passado à luz da verdade, da memória e da justiça.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Mutações do conceito de anistia na justiça de transição brasileira: a terceira fase da luta pela anistia. In: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Org.). **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. p. 63-86.

**BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16683.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16683.htm) Acesso em: 21 out. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 153:** arguição de descumprimento de preceito fundamental. Brasília: STF, 2010. Disponível em:  
<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil.** Disponível em:  
[https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Jurisprudencia/Repositorios/Corte-Interamericana-De-Direitos-Humanos/casogomeslund\\_v3.pdf](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Jurisprudencia/Repositorios/Corte-Interamericana-De-Direitos-Humanos/casogomeslund_v3.pdf). Acesso em: 05 dez. 2025.

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil.** Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, n. 219. San José, Costa Rica, 2010. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: 31 out. 2025.

**QUINALHA, Renan Honorio. Justiça de transição: contornos do conceito.** 2012. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Acesso em: 2025-12-13.

**SILVA FILHO, José Carlos Moreira da.** Dever de memória e a construção da história viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do direito à memória e à verdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa, PIRES JUNIOR, Paulo Abrão, MACDOWELL, Cecília et TORELLY, Marcelo D. **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro. Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal.** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

**SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; CASTRO, Ricardo Silveira.** Justiça de transição e poder judiciário brasileiro: a barreira da Lei de Anistia para a responsabilização dos crimes da ditadura civil-militar no Brasil. In: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Org.). **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. p. 119-156.

**TOSI, Giuseppe; ALBUQUERQUE E SILVA, Jair Pessoa de.** A justiça de transição no Brasil e o processo de democratização. In: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Org.). **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. p. 41-62.

# PARTE III –

## DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO À JUSTIÇA

## CAPÍTULO 7

### DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL: A BUROCRACIA COMO LIMITADOR DO ACESSO A BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS PARA PESSOAS COM BAIXO LETRAMENTO

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-007>

*Raiane de Barros dos Santos  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

O direito à seguridade social no Brasil está previsto no art. 6º da Constituição Federal (CF) de 1988 e compreende, nos termos do art. 194, um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar a proteção social por meio da saúde, da assistência social e da previdência social. Dentro desse sistema, a previdência social, disciplinada pelo art. 201 da CF/1988, assume papel central na garantia de renda frente a contingências como idade avançada, invalidez, maternidade, desemprego involuntário e morte do provedor familiar. Contudo, o acesso a esse direito depende da realização de requerimentos administrativos perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela análise dos pedidos de aposentadoria, pensões e demais benefícios, processo que exige apresentação de documentos, cumprimento de procedimentos específicos e compreensão mínima das etapas de concessão.

Assim, apesar dessa estrutura constitucional robusta, o acesso efetivo à previdência social nem sempre se concretiza plenamente. Isso porque, a burocracia que permeia os órgãos públicos frequentemente se apresenta como barreira ao acesso a direitos cuja própria evolução os colocou como essenciais à dignidade da pessoa humana. Os inúmeros requerimentos, a linguagem rebuscada, a quantidade de documentos solicitados, a falta de conhecimento acerca do direito de requerer benefícios junto ao INSS, somados aos processos morosos e aos procedimentos marcados por termos técnicos e linguagens restritas a grupos específicos (como operadores do direito e servidores públicos), dificultam a compreensão e a participação efetiva das pessoas titulares desse direito, sobretudo quando se trata de pessoas com baixo letramento. Diante disso, percebe-se que a própria estrutura estatal, que deveria assegurar e universalizar o acesso à previdência social, por vezes se converte em barreira à efetivação desse direito.

Nesse sentido, é preciso elucidar que para fins deste trabalho, adota-se o conceito de baixo letramento como uma categoria mais ampla do que o analfabetismo ou o semi-analfabetismo, abrangendo pessoas que, embora possam possuir algum grau de escolarização formal, enfrentam dificuldades significativas para compreender, interpretar e utilizar informações escritas, formulários administrativos, linguagem técnica e procedimentos burocráticos no exercício de seus direitos. Trata-se, portanto, de uma condição social que impacta diretamente a capacidade de interação com o Estado e de acesso aos benefícios

assistenciais, especialmente em contextos marcados por exigências procedimentais complexas, como ocorre no âmbito da previdência social.

Nesse cenário, torna-se fundamental observar a maneira como os requerentes são atendidos diante de suas necessidades específicas, seja pela falta de conhecimento sobre o funcionamento do sistema previdenciário, seja pela condição de baixo letramento. Nesses casos, a adequação da linguagem ao público receptor é elemento indispensável para uma comunicação efetiva. Contudo, quando essa adaptação não ocorre de maneira satisfatória nas repartições públicas, agrava-se o distanciamento entre o Estado e os cidadãos que dependem da proteção previdenciária, impedindo que esses indivíduos compreendam seus direitos e consigam acessá-los plenamente.

A título de exemplo, pode-se citar a veiculação de audiências previdenciárias conduzidas pelo juiz federal Kleiton Ferreira, que, ao ouvir a autarquia federal INSS, digna-se a traduzir os termos da audiência e a reformular as perguntas dirigidas ao requerente, de modo a possibilitar que este responda de forma compreensível e produza provas essenciais à decisão de concessão ou não do benefício (Ferreira, 2024), promovendo a adaptação da linguagem ao receptor.

Ademais, as perguntas formuladas pela autarquia visam identificar se o perfil do requerente condiz com o tipo de benefício pleiteado. Contudo, ainda que munidos de tais dados, as perguntas frequentemente destoam da realidade do receptor, corroborando o afastamento do Estado quanto à necessidade de promover acesso equitativo à previdência social, o que se torna ainda mais evidente quando diante do enquadramento de pessoas na qualidade de segurado especial ou beneficiário do benefício de prestação continuada (BPC).

Diante disso, o objetivo geral desta pesquisa é analisar de que modo a burocracia estatal pode interferir na efetivação do direito fundamental à previdência social, com ênfase nas barreiras enfrentadas por pessoas com baixo letramento. A partir de uma análise bibliográfica, espera-se compreender o papel da previdência social na sociedade, como o acesso a esse direito se efetiva e quais barreiras decorrem da burocracia estatal. Destaca-se que o entendimento acerca de como um direito se apresenta a um grupo específico de pessoas, quais são os atravessamentos que o envolvem e qual é o papel do Estado frente a esses aspectos pode conduzir a uma melhor compreensão dos pontos que demandam maior atenção ou reformulação.

A relevância deste estudo manifesta-se em três dimensões: social, ao evidenciar a exclusão de grupos vulneráveis no acesso à previdência; jurídica, ao analisar a efetividade de um direito fundamental garantido constitucionalmente; e acadêmica, ao contribuir com a reflexão crítica acerca da relação entre burocracia estatal e concretização dos direitos sociais, fomentando o debate sobre a necessidade de políticas públicas inclusivas e de linguagem acessível nos serviços previdenciários.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão da burocracia como obstáculo ao acesso à previdência social por pessoas com baixo letramento exige, inicialmente, uma retomada da evolução histórica da seguridade social no Brasil e da forma como o Estado passou a assumir o papel de garantidor da proteção social.

Embora atualmente a seguridade social se encontre consolidada na legislação brasileira, é preciso mencionar que ela nem sempre esteve presente no cotidiano popular, tendo passado por diversas fases históricas que conduziram ao modelo do que se entende hoje por seguridade social.

No Brasil, sua evolução pode ser dividida em três fases principais. A princípio, destaca-se a fase da assistência social, marcada pela Constituição de 1824, na qual figura a garantia dos “socorros públicos”. Posteriormente, a Lei nº 16 de 1834 ratificou essa garantia, definindo a competência legislativa para tratar, dentre outras matérias, das casas de socorros públicos. Como exemplo dessa garantia, destacam-se as Santas Casas da Misericórdia, instrumentos efetivadores da prestação social instituída pela Constituição vigente no período. Nota-se que, não obstante a previsão constitucional e o aparente teor social, e, portanto, público, dos socorros públicos, a prestação em evidência ocorria na esfera privada. Tal fato denota a abstenção do Estado em assumir qualquer responsabilidade por essa dimensão pública, caracterizando essa primeira fase.

Essa abstenção estatal estendeu-se à segunda fase, denominada fase do seguro social. Nesse período, embora ainda se tratasse de prestação privada, houve avanços significativos, iniciando-se com o Decreto Legislativo nº 4.682 de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que instituiu o seguro social no Brasil. A partir de então, surgiram as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), inicialmente restritas aos trabalhadores ferroviários, mas posteriormente estendidas a outras categorias profissionais.

Em 1933, o então presidente Getúlio Vargas iniciou um processo de estatização e publicização do sistema previdenciário, criando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), os quais instituíram a divisão por categoria, e não mais por empresa. Posteriormente, a Constituição de 1934 marcou a entrada do Estado como fomentador da seguridade social, estabelecendo o tríplice custeio — Estado, empresa e empregado.

Mais adiante, houve a unificação das legislações que versavam sobre a seguridade social, por meio da Lei nº 3.807 de 1960, conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), bem como, em 1966, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou os institutos existentes.

Tais medidas evidenciaram o maior protagonismo do Estado e uma mudança na forma de compreender a seguridade social e suas nuances.

Por conseguinte, a terceira fase, intitulada fase da seguridade social, evidencia um Estado mais ativo, que passou a compreender a seguridade como essencial à dignidade da pessoa humana, não mais restrita às relações privadas. Esse movimento é consolidado pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 194 definiu a seguridade social como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988). Posteriormente a CF/1988, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 27 de junho de 1990, através do Decreto nº 99.350, pela fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o INPS.

Evidencia-se que a partir dessa conformação constitucional, a seguridade passou a operar em consonância com os fundamentos do Estado Democrático (e Social) de Direito, orientada pela proteção do indivíduo, pela garantia do mínimo existencial e pela promoção da dignidade da pessoa humana. A efetividade desses objetivos, contudo, passou a depender do reconhecimento de que cada pessoa possui um percurso social singular, cujos aspectos pessoais, históricos e contextuais devem ser considerados para que o acesso aos direitos sociais seja verdadeiramente alcançável. Nesse cenário, o Estado passou a assumir um papel indispensável na concretização da seguridade social, posicionando-se como agente garantidor da equidade no acesso.

Acerca do direito à previdência social, compreende-se que, enquanto direito fundamental, exige-se uma atuação administrativa capaz de mitigar os excessos burocráticos, especialmente quando o público-alvo deste direito se encontra em situação de vulnerabilidade. Quando a burocracia se torna instrumento de exclusão, especialmente de pessoas com baixo letramento, o Estado viola não apenas o princípio da dignidade da pessoa humana, mas também a própria essência do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, Silva (2017) evidencia o papel do Estado frente aos direitos assegurados pela Constituição Federal, colocando-o não apenas como garantidor formal, mas como principal agente responsável por sua efetivação concreta. O autor destaca que a previdência social integra um sistema mais amplo - a seguridade social - cuja razão de existir está intrinsecamente vinculada à redução das desigualdades sociais e à promoção da justiça social. A partir dessa leitura, o direito à previdência não pode ser compreendido de forma isolada, mas como parte de um arranjo institucional que exige atuação estatal ativa, planejada e inclusiva, capaz de responder às desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira. Assim, Silva (2017) oferece o marco teórico inicial para compreender a centralidade do Estado na concretização dos direitos sociais.

A discussão proposta por Silva (2017) é aprofundada por Sarlet (2018), ao analisar a eficácia e a aplicabilidade dos direitos fundamentais a partir de três dimensões: validade, eficácia jurídica e efetividade. Para o autor, a efetividade assume papel central, pois é ela que transforma direitos formalmente

reconhecidos em direitos concretamente acessíveis aos seus titulares. Essa abordagem permite avançar da compreensão estrutural da seguridade social para a análise da distância existente entre a previsão normativa dos direitos e a realidade de seu exercício, revelando que a mera positivação constitucional não é suficiente para assegurar o acesso material aos direitos previdenciários.

É precisamente nesse ponto que a contribuição de Norberto Bobbio (1992) se torna fundamental, ao afirmar que o grande desafio das democracias contemporâneas não reside na proclamação de novos direitos, mas em garantir a sua efetiva concretização. Para Bobbio (1992), um Estado que assegura direitos apenas no plano normativo, mas falha em torná-los exercitáveis na prática, compromete sua legitimidade democrática. Essa crítica dialoga diretamente com a noção de efetividade desenvolvida por Sarlet (2018), ao evidenciar que estruturas institucionais e administrativas podem esvaziar o conteúdo material dos direitos sociais, convertendo garantias formais em promessas não cumpridas.

Para compreender como essa distância entre norma e realidade se produz no âmbito da administração pública, recorre-se à teoria sociológica de Max Weber (1999), especialmente à sua análise da burocracia como forma típica de organização do Estado moderno. Weber (1999) não analisa empiricamente instituições específicas, mas constrói um modelo teórico de dominação racional-legal, baseado na obediência a normas impessoais, na divisão técnica de competências e na previsibilidade dos procedimentos. A partir dessa chave analítica, a leitura weberiana permite compreender o funcionamento das instituições previdenciárias, analisando como a burocracia organiza a concessão de benefícios por meio de regras formais, linguagem técnica e procedimentos padronizados. Embora esses mecanismos busquem assegurar legalidade, controle e isonomia, seus efeitos práticos podem gerar distanciamento entre o Estado e os cidadãos, especialmente quando incidem sobre pessoas em situação de baixo letramento, revelando as tensões entre racionalidade administrativa e efetivação de direitos sociais.

Por fim, a contribuição de Amartya Sen (2000) permite aprofundar a análise ao propor a abordagem das capacidades como fundamento para a compreensão do desenvolvimento e da justiça social. Para o autor, o desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico nem com a mera existência formal de direitos, mas consiste na ampliação das liberdades substantivas e das capacidades reais dos indivíduos para escolher e realizar modos de vida que tenham razão para valorizar. As capacidades referem-se às possibilidades efetivas de ação dos sujeitos, enquanto os funcionamentos dizem respeito às realizações concretas dessas possibilidades, como acessar políticas públicas, compreender informações essenciais e exercer direitos sociais. Nessa perspectiva, a simples previsão normativa do direito à previdência social não garante, por si só, que os indivíduos consigam usufruí-lo, sendo indispensável que disponham das condições materiais, educacionais e informacionais necessárias para transformar esse direito em uma possibilidade real.

Aplicada ao contexto da previdência social, a abordagem das capacidades evidencia que pessoas em situação de baixo letramento enfrentam restrições significativas para acessar benefícios assistenciais, não por ausência do direito material, mas pela limitação de suas capacidades de compreender a linguagem administrativa, interpretar exigências burocráticas e manejar instrumentos formais e digitais utilizados pelo INSS. Assim, sob a ótica de Sen (2000), a superação dessas barreiras exige políticas públicas voltadas à tradução do conhecimento, à simplificação da linguagem institucional e à mediação informacional, de modo a ampliar as capacidades dos indivíduos de interagir com o Estado. Ao possibilitar que pessoas com baixo letramento compreendam procedimentos, reconheçam seus direitos e participem ativamente do processo de requerimento de benefícios, a administração pública contribui não apenas para a efetivação do direito à previdência social, mas também para o fortalecimento do desenvolvimento humano e da justiça social, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito.

### **3 METODOLOGIA**

Esta pesquisa é bibliográfica, com abordagem qualitativa, e de natureza exploratória e explicativa, buscando entender como o direito à previdência social se estrutura no Estado Democrático de Direito e de que forma a atuação estatal influencia a efetivação desse direito, especialmente diante das barreiras impostas pela burocracia administrativa.

Para tanto, a seleção da bibliografia se deu a partir de buscas nas principais bases de dados, tais como SciELO e Google acadêmico, utilizando as seguintes palavras-chave: previdência social, burocracia, analfabetismo, semi-analfabetismo, exclusão social e INSS. A partir dessa triagem, buscou-se reunir materiais que permitissem articular conceitos teóricos, análises empíricas e reflexões sobre os desafios de acesso à previdência social por grupos vulneráveis, tendo sido encontrados 429 trabalhos, dos quais 5 foram selecionados.

Utilizou-se como critério de exclusão a data de publicação anterior ao ano de 2010 com o objetivo de garantir a atualidade e a relevância dos dados e referenciais teóricos utilizados, bem como a ausência de relação com o tema da pesquisa. Tais critérios foram auferidos por meio da leitura dos elementos essenciais: título, palavras-chaves, resumo e sumário, descartando bibliografias que tratam do tema de forma superficial ou secundária. Dessa forma, priorizaram-se estudos capazes de subsidiar uma reflexão crítica sobre a burocracia estatal, a estrutura da seguridade social e as dificuldades de acesso enfrentadas por pessoas analfabetas e semi-analfabetas no âmbito previdenciário.

### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

O levantamento feito por Zacharias (2022) nos permite observar que o direito à previdência social surgiu da insatisfação com a abstenção do Estado. Nesse sentido, o processo de conquista de direitos na

esfera trabalhista, que culminaram no que temos hoje por seguridade social, deixam evidente a necessidade de intervenção do Estado quando se trata de situações envolvendo discrepância entre as partes envolvidas.

Diante disso, o estudo de Cavalcante (2023) demonstra que as falhas estruturais e procedimentais do INSS — como morosidade, déficit de servidores, perícias inconsistentes e decisões pouco transparentes — geram atrasos, indeferimentos e insegurança jurídica, comprometendo a efetividade do direito à previdência social. A autora evidencia que tais ineficiências ampliam a vulnerabilidade dos segurados e dificultam o acesso ao benefício, especialmente para aqueles com menor domínio técnico ou informacional, revelando que a burocracia, em vez de garantir igualdade, acaba produzindo barreiras práticas ao exercício do direito.

Nessa mesma direção, o estudo de Berwanger e Weber (2024) evidencia que a informatização dos procedimentos previdenciários, embora apresentada como medida de modernização e ampliação de acesso, tem operado, na prática, como um novo filtro excludente para segurados em contexto de vulnerabilidade, em especial o segurado especial rural. As autoras demonstram que a combinação entre um histórico de esquecimento e preconceito em relação ao trabalhador rural, a baixa escolaridade e a imposição do uso de ferramentas digitais para requerer e acompanhar benefícios produz um quadro de exclusão digital que limita concretamente o exercício de direitos. Em muitos casos, o benefício não é negado pela ausência do direito material, mas pela dificuldade de compreender e manejar as plataformas tecnológicas e as exigências procedimentais, o que reforça que a burocracia — agora também em sua dimensão digital — se converte em barreira adicional para pessoas em situação de baixo letramento, intensificando a distância entre o INSS e os destinatários da proteção previdenciária.

De forma complementar, o estudo de Bezerra e Lima (2024) demonstra que a digitalização dos serviços previdenciários, por meio da plataforma Meu INSS, não tem garantido maior autonomia aos usuários, mas sim aprofundado desigualdades já existentes, sobretudo entre indivíduos com baixo domínio tecnológico ou em situação de analfabetismo digital. Os autores evidenciam que a exigência de navegação por sistemas digitais, upload de documentos, cumprimento de exigências automatizadas e ausência de linguagem acessível tornam o processo de solicitação e manutenção de benefícios inacessível para grande parcela dos segurados. Assim, a modernização tecnológica, ao invés de democratizar o acesso, converte-se em expressão contemporânea da burocracia excludente, ampliando as dificuldades enfrentadas por pessoas analfabetas e semi-analfabetas na efetivação do direito previdenciário.

Nesse sentido, à luz de Silva (2017), há uma necessidade de se obter uma atuação do Estado não apenas como telespectador e formulador de normas, mas como agente indispensável à efetivação dos direitos fundamentais à existência humana e seu desenvolvimento. Essa necessidade deriva do caráter essencial do direito à previdência social e do fato de termos o próprio Estado no polo passivo protegendo os interesses da Fazenda Pública, evidenciando uma disparidade entre as partes.

Ressalta-se que a atuação do Estado é pautada na defesa dos seus interesses, sobretudo nos interesses da Fazenda Nacional. Assim, a imposição de regras e procedimentos específicos e, por vezes, complexos é uma característica das repartições públicas que, como bem destaca Weber (1999), utiliza-se da burocracia como forma de gerir a coisa pública. No INSS, por exemplo, a concessão de benefício assistencial se dá a partir do enquadramento em regras específicas as quais serão averiguadas por meio de um procedimento interno que deve ser iniciado pelo interessado.

Quando a tentativa de solicitação administrativa do benefício resta infrutífera, aciona-se o judiciário para pleitear a concessão do benefício por meio de petição instruída de documentos comprobatórios do direito pleiteado. Na esfera judicial, em alguns casos, ocorre a produção de prova testemunhal com oitiva do requerente, na qual se faz possível verificar o distanciamento entre o Estado e o cidadão em razão da burocracia por meio da inadequação da linguagem utilizada para formular perguntas às pessoas com baixo letramento, o que enseja no comprometimento da sua defesa e consequentemente no exercício do seu direito de influir na decisão.

A relevância desse problema foi recentemente reconhecida pelo próprio Ministério da Previdência Social, que editou a Portaria MPS nº 1.725/2025, instituindo a obrigatoriedade do uso da linguagem simples em todos os atos dos órgãos previdenciários, incluindo notificações, portais eletrônicos, aplicativos e formulários. A norma estabelece que a comunicação deve ser clara, acessível e organizada de forma lógica, com atenção especial às necessidades de pessoas com baixo letramento. Ao prever a adaptação da linguagem ao público-alvo e vedar o uso de jargões e termos técnicos desnecessários, a Portaria evidencia que a complexidade textual historicamente empregada pelo INSS constitui barreira real ao exercício de direitos, corroborando o impacto desproporcional da burocracia sobre pessoas analfabetas e semi-analfabetas. Trata-se, portanto, de um reconhecimento normativo explícito de que a inadequação da linguagem administrativa é parte essencial do problema de acesso à previdência social.

O cenário narrado acima traz luz a apenas um dos vários obstáculos enfrentados por pessoas em situação de baixo letramento, uma vez que no processo de viabilização do acesso a direitos, que culminou nas leis, regras e procedimentos que temos hoje, não se observou a pluralidade de realidades e necessidades. Sob a perspectiva de Bobbio (1992) e Sarlet (2018), não basta que o Estado garanta o direito, ele deve também adequar seu acesso à realidade dos beneficiários, promovendo, como destaca Sen (2000), o pleno exercício de suas potencialidades desobstruído de qualquer formalidade/burocracia que seja passível de flexibilização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desenvolvidas ao longo deste estudo permitem afirmar que o direito à previdência social constitui elemento central do rol de direitos fundamentais voltados à garantia do mínimo existencial,

possibilitando a concretização de princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, como a dignidade da pessoa humana e a igualdade material. Diante disso, evidencia-se a necessidade de que o Estado adeque sua atuação às múltiplas realidades sociais nas quais se inserem os destinatários da proteção previdenciária, adotando uma postura mais ativa e orientada à efetivação concreta dos direitos sociais.

Embora a existência formal do direito seja condição indispensável, ela se revela insuficiente quando não acompanhada de mecanismos capazes de viabilizar seu exercício, especialmente em contextos marcados por desigualdades educacionais e informacionais. Nessa perspectiva, a condição de baixo letramento emerge como fator relevante, na medida em que pode limitar ou até mesmo inviabilizar o acesso ao direito à previdência social. Ainda que existam profissionais habilitados para representar os interesses desses indivíduos, não se pode desconsiderar que o desconhecimento acerca dos próprios direitos, dos procedimentos administrativos necessários à sua fruição e a dificuldade de compreensão de orientações formuladas em linguagem excessivamente técnica e formal podem resultar no cerceamento do acesso aos benefícios assistenciais.

Em contrapartida, a pesquisa também evidencia que a burocracia não pode ser compreendida exclusivamente como obstáculo, uma vez que os procedimentos administrativos também desempenham papel fundamental na organização do Estado, no gerenciamento da coisa pública e na prevenção do uso indevido dos instrumentos estatais. Por essa razão, a flexibilização da burocracia exige cautela, demandando análise criteriosa dos pontos em que os formalismos administrativos deixam de cumprir sua função organizadora e passam a comprometer o acesso ao direito à previdência social, especialmente para pessoas em situação de baixo letramento.

Por fim, destaca-se que esta pesquisa se trata de uma análise perfunctória da temática, não esgotando a complexidade da temática. O aprofundamento do estudo demanda a investigação mais detida da legislação previdenciária, bem como das práticas administrativas do INSS e da atuação do Poder Judiciário Federal, de modo a compreender com maior precisão as dinâmicas institucionais envolvidas. A partir dessa ampliação analítica, será possível avaliar de forma mais consistente o papel desempenhado pelas formalidades administrativas e identificar em que medida - e em quais circunstâncias - elas se convertem em barreiras ao acesso à previdência social por pessoas com baixo letramento.

## REFERÊNCIAS

- BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; WEBER, Ellen Tamara Silveira. Do preconceito histórico ao analfabetismo digital: limitadores de acesso aos benefícios previdenciários: o caso específico do segurado especial. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Paraná, Brasil, v. 10, n. 19, p. 521–536, 2024. DOI: 10.19135/revista.consinter.00019.24. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/647>. Acesso em: 19 dez. 2025.

BEZERRA, Pedro Henrique Almeida; LIMA, Jayanne Kely Oliveira. *Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e o desmonte das políticas sociais: reflexões sobre os desafios da plataforma Meu INSS*. *Temporalis*, Brasília, DF, v. 24, n. 48, p. 268–284, jul./dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria nº 1.725, de 28 de agosto de 2025**. Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso da linguagem simples nos órgãos e entidades vinculadas ao Ministério da Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 ago. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

CAVALCANTE, Raiza Almeida. **Violação ao direito fundamental à previdência social por ineficiências nos procedimentos administrativos de concessão dos benefícios por incapacidade**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2023.

FERREIRA, Kleiton. **Falando grego**. 23 ago. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Q985nfHYHrU>. Acesso em: 15 out. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.

ZACHARIAS, Rodrigo; HAIK, Cristiane; MARIANO JUNIOR, Raul. Uma breve história narrativa e cronológica da seguridade social do Brasil: da progressividade legal ao atentado ao “núcleo duro” da Constituição Federal com o advento da EC n. 103/2019. **Revista Científica do UniRios**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 32, 2022. Disponível em: [https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2022/32/uma\\_breve\\_historia\\_narrativa\\_e\\_cronologica\\_da\\_seguridade\\_social\\_no\\_brasil.pdf](https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2022/32/uma_breve_historia_narrativa_e_cronologica_da_seguridade_social_no_brasil.pdf). Acesso em: 22 out. 2025.

## CAPÍTULO 8

### A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: O NOVO PARADIGMA SOB À LUZ DO TEMA 1234 DO STF NA FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-008>

*Maria Eduarda Araújo Amaral*

#### 1 INTRODUÇÃO

Em setembro do ano de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou em sede de repercussão geral, o Tema 1234, com a finalidade principal de estabelecer um diálogo entre os entes federativos para resolver as demandas que envolvem o fornecimento de medicamentos registrados pela ANVISA, mas não incorporados ao SUS.

A relevância deste estudo se justifica pelas mudanças significativas promovidas pelo julgamento do Tema 1234 pelo STF, que estabeleceu novos parâmetros para a judicialização da saúde, com impactos diretos na atuação da União, dos Estados e da justiça. Antes do Tema 1234, havia divergências sobre a legitimidade passiva da União em ações envolvendo medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS, gerando insegurança jurídica. Após o julgamento do tema, com a definição da competência judicial baseada no valor da causa, tornou-se possível aperfeiçoar a efetividade do direito à saúde, garantindo maior transparência, segurança jurídica e orientação para políticas públicas. No entanto, apesar desses benefícios, o Tema 1234 não levou em consideração os aspectos de acessibilidade à justiça pela população hipossuficiente, sobretudo no que se refere à representação dos cidadãos pela Defensoria Pública em relação ao ajuizamento das demandas.

O julgamento do Tema 1234 pelo STF trouxe novas diretrizes para a judicialização da saúde, mas levantou questionamentos sobre a efetiva implementação dessas regras, sobretudo no que se refere à fixação de competência. Entre os fatores que mais despertam preocupação, destacam-se o distanciamento geográfico e social da população em situação de vulnerabilidade em relação às sedes das subseções federais, além da limitada estrutura da Defensoria Pública da União (DPU). Isso ocorre porque a Justiça Estadual apresenta maior capilaridade em comparação com a Justiça Federal. Diante desse cenário, torna-se essencial investigar de que maneira essas mudanças influenciam na atuação da Defensoria Pública, afetando a efetividade do acesso a medicamentos no âmbito do Sistema Único de Saúde.

O objetivo geral é analisar criticamente o julgamento do Tema 1234 do Supremo Tribunal Federal, a partir das mudanças introduzidas na judicialização da saúde no tocante ao papel da Defensoria Pública, considerando a fixação de competência estabelecida pelo tema, no que se refere à ações de medicamentos.

Diante disso, o presente resumo é composto estruturalmente por uma introdução que apresenta o problema de pesquisa, os objetivos do estudo e a relevância do Tema 1234 do STF; pelo referencial teórico, que trata do direito à saúde, da judicialização e da atuação da Defensoria Pública; pela metodologia, com enfoque documental; pela análise de dados, que compara as mudanças trazidas pelo Tema 1234 no tocante à competência; e pelas considerações finais, que destaca que, embora, o tema traga critérios mais claros para a atuação federativa, ele acarreta o afastamento geográfico da população economicamente vulnerável, devido à limitada capilaridade e estrutura da DPU.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu normas que visam superar ou, pelo menos, amenizar as barreiras de acesso à saúde. No artigo 5º, inciso LXXIV, estabelece-se como direito fundamental que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (Brasil, 1988). Para garantir a efetividade desse direito, o constituinte instituiu também a Defensoria Pública, prevista no artigo 134, definindo-a como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (Brasil, 1988).

A partir disso, a Defensoria Pública consolida-se como um instrumento fundamental para a concretização do acesso à justiça, atuando na orientação jurídica da população hipossuficiente e na defesa de seus direitos sempre que necessário. No entanto, mesmo com a criação e o fortalecimento dessa instituição, uma parcela expressiva da sociedade brasileira ainda permanece excluída dos sistemas de justiça. Diversos fatores contribuem para essa realidade, como a crise no Poder Judiciário, resultante da desproporcionalidade entre a alta demanda processual e a quantidade insuficiente de servidores públicos, ocasionando o congestionamento de processos nos órgãos judiciais (Lenza; Felipe, 2024).

Parte desses desafios ficou ainda mais evidente com a nova disciplina estabelecida pelo Tema 1234, que ressaltou a necessidade de ampliar a presença da Defensoria Pública da União (DPU) em regiões do interior para atender às demandas federalizadas. No entanto, essa exigência confronta-se com a realidade estrutural limitada da instituição. A situação se torna ainda mais crítica quando se analisam as demandas provenientes do interior do país. Segundo a edição de 2025 da Pesquisa Nacional de Defensoria Pública, elaborada pelo Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege), pelo Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais (CNCG) e pela Defensoria Pública da União (DPU), com apoio da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais (Anadef), o Brasil conta com apenas um defensor público da União para cada 292.203 habitantes, evidenciando a insuficiência de estrutura para atender à população vulnerável em escala nacional (Esteves *et al.*, 2025). Ademais, a pesquisa revelou que

69,3 milhões de pessoas não têm acesso aos serviços da Defensoria Pública da União, sendo que, desse total, 62,2 milhões se encontram em situação de vulnerabilidade econômica (Esteves *et al.*, 2025). Esses dados indicam que aproximadamente 63,1% da população brasileira está excluída do alcance da Justiça Federal, ficando impossibilitada de exercer plenamente seus direitos por meio da DPU, em divergência com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal.

Dessa forma, observa-se que o cenário torna-se ainda mais complexo com a aplicação do Tema 1234 do STF nas ações de fornecimento de medicamentos, em que os cidadãos passaram a ser representados exclusivamente pela Defensoria Pública da União. Pacientes em situação de vulnerabilidade, que antes contavam com o apoio das Defensorias Públicas Estaduais, no que se refere aos medicamentos cujo valor era igual ou superior a 210 salários-mínimo, agora dependem exclusivamente da DPU, cuja presença é restrita a um número reduzido de municípios. Essa limitação estrutural da Defensoria Pública Federal, no exercício de sua competência constitucional, na defesa dos vulneráveis sociais, evidencia a insuficiência de cobertura da instituição, problema que se agrava e se espalha por todo o território nacional (Villas-Bôas; Da Cunha Jr. *et al.*, 2024).

### 3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa documental, voltada à análise crítica da mudança jurisprudencial representada pela decisão proferida no Tema de Repercussão Geral nº 1234, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2024. Tal decisão promoveu uma reconfiguração do paradigma da solidariedade federativa no âmbito da saúde pública, especialmente quanto às obrigações de fornecimento de medicamentos. A pesquisa, fundamentada em fontes legislativas e jurisprudenciais, busca compreender os reflexos práticos dessa alteração no sistema jurídico brasileiro, com destaque para o papel desempenhado pela Defensoria Pública na defesa do direito à saúde.

Para o referencial teórico foram realizadas consultas em bases de dados acadêmicos e jurídicos, incluindo jurisprudência do STF, periódicos do SciELO e Google Acadêmico, além de teses e dissertações da CAPES, visando identificar os fundamentos teóricos e práticos da judicialização da saúde, sobretudo no que se refere ao acesso à Defensoria Pública da União pela população mais necessitada. Posteriormente, esses dados foram problematizados à luz do Tema 1234, através de pesquisa documental e análise crítica, visando compreender os limites e as potencialidades da (não) ampliação da atuação da Defensoria Pública.

Por fim, cumpre mencionar que apesar de existirem diversos artigos com um arcabouço robusto e completo, após a análise dos títulos, resumos e critérios de pertinência temática, foram selecionados 4 artigos, 1 pesquisa e 1 notícia, por apresentarem pertinência direta com o objeto de estudo, atualidade temática, fundamentação jurídica consistente e relevância para a compreensão dos impactos da judicialização da saúde e do acesso à justiça, especialmente à luz da atuação do Supremo Tribunal Federal

e da Defensoria Pública. Os artigos escolhidos contemplam diferentes perspectivas, entre elas doutrinária, jurisprudencial e institucional, permitindo uma abordagem crítica e integrada sobre o tema, o que contribui para a robustez teórica e metodológica do presente estudo.

#### 4 ANÁLISE DE DADOS

A conclusão do julgamento do Tema 1234 pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2024, trouxe novos e relevantes parâmetros para o tema da judicialização da saúde. Isso porque, antes do Tema 1234, havia divergência no entendimento do STF acerca da legitimidade passiva da União em ações que envolviam medicamentos registrados na ANVISA, mas ainda não incorporados ao SUS. Em algumas decisões, o STF havia entendido que a União deveria obrigatoriamente figurar no polo passivo, enquanto outras decisões tratavam a participação da União como litisconsórcio facultativo, evidenciando a ausência de pacificação sobre a matéria.

No cenário atual, o Tema 1234 estabeleceu que a competência para julgar os processos de concessão de medicamentos não incorporados pelo SUS agora depende do valor da causa. Isso porque, para medicamentos com registro na ANVISA, quando o valor for inferior a 210 salários-mínimos, a competência será da Justiça Estadual. Já aqueles medicamentos com valor igual ou superior a 210 salários-mínimos, a competência é da Justiça Federal. E no que se refere aos medicamentos sem registro na ANVISA, a competência permanece na Justiça Federal, conforme fixado no Tema 500 do STF (Afonso; Martins, 2024).

A partir dessa nova definição de competência, que determina o ajuizamento de determinadas demandas por medicamentos na Justiça Federal e não mais na Estadual, observa-se que, em razão da menor capilaridade e estrutura da Justiça Federal, ocorre um afastamento geográfico das populações hipossuficientes, haja vista que muitos desses indivíduos não dispõem de recursos financeiros ou condições de saúde para percorrer longas distâncias até as sedes das subseções federais (Villaça *et al.*, 2023). Tal entendimento encontra respaldo na notícia veiculada pelo Jornal Bahia Notícias em 2023, na qual o Defensor Público-Geral Federal, Fernando Mauro Junior afirmou: “essa baixa capilaridade prejudica exatamente a população mais vulnerável do país. É preciso garantir que a promoção de direitos e o atendimento jurídico gratuito estejam assegurados em um novo ordenamento fiscal, que permita a interiorização da DPU para locais mais distantes e necessitados”.

Essa dificuldade torna-se ainda mais evidente diante da limitada estrutura e da baixa capilaridade da Defensoria Pública da União, especialmente em cidades do interior do país. A Justiça Estadual e a Defensoria Pública Estadual, por sua vez, configuram-se como os fóruns mais acessíveis à população em situação de vulnerabilidade, em razão de sua maior proximidade geográfica e da maior celeridade na tramitação dos processos. O elevado número de ações em curso na esfera estadual confirma essa acessibilidade.

Por fim, após o julgamento do Tema 1234, as pessoas em situação de vulnerabilidade passaram a enfrentar ainda maiores obstáculos na busca por soluções de conflitos na área da saúde, no tocante à competência do ajuizamento das ações de medicamentos. Nesse contexto, ao concentrar na Justiça Federal a competência para ajuizar demandas de medicamentos cujo valor seja igual ou superior a 210 salários-mínimos ou não esteja registrado na ANVISA, agravam-se as barreiras de acesso à justiça para a população hipossuficiente. Em contrapartida, indivíduos com maior poder aquisitivo e acesso à assessoria jurídica privada continuam recorrendo com facilidade ao Poder Judiciário para garantir o fornecimento dos tratamentos e medicamentos necessários (Villaça *et al.*, 2023).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a intenção de sistematização e racionalização da matéria, a decisão do Tema 1234 apresenta, de início, significativas dificuldades práticas para a efetivação desse direito nos casos que envolvem a competência federal. Tais dificuldades recaem especialmente sobre a população em situação de vulnerabilidade, amplamente dependente do Sistema Único de Saúde e da assistência prestada pela Defensoria Pública.

Nesse diapasão de análise, diante do que foi exposto, verifica-se que a exigência de inclusão da União no polo passivo dessas ações resulta em uma federalização compulsória das demandas, afastando os hipossuficientes do atendimento da Defensoria Estadual e dificultando seu acesso à Justiça. Isso representa um possível retrocesso social, ao restringir o alcance à justiça gratuita e enfraquecer os mecanismos de proteção aos mais vulneráveis favorecendo apenas aqueles com maior capacidade financeira e acesso a recursos jurídicos, que conseguem reivindicar, de forma efetiva, seus direitos em matéria de saúde.

Em suma, a decisão afeta diretamente a atuação das Defensorias, ao retirar das Estaduais a legitimidade para representar os cidadãos nessas ações, transferindo essa atribuição à DPU, que enfrenta sérias limitações estruturais e pouca presença em regiões interioranas. Isso reduz a capilaridade da assistência jurídica gratuita e dificulta o acesso da população vulnerável à Justiça.

Além disso, o distanciamento geográfico das subseções da Justiça Federal em relação às sedes municipais reforça o problema da exclusão territorial. Enquanto as Defensorias Estaduais atuam de forma mais próxima da população, a DPU concentra-se majoritariamente nas capitais e grandes centros. Assim, pessoas hipossuficientes, especialmente aquelas com dificuldades de locomoção ou residentes em áreas rurais, encontram mais barreiras para buscar a efetivação do direito à saúde.

Nesse sentido, embora a decisão busque resolver a dificuldade de resarcimento da União aos entes federativos, surgem novos entraves, especialmente sobre a fixação da competência. A federalização das demandas de saúde de alto custo exige uma estrutura da DPU que ainda não corresponde à realidade atual da instituição.

Espera-se, portanto, que haja ampliação e fortalecimento das Defensorias, especialmente no âmbito federal, e maior cooperação com as Defensorias Estaduais, readequando a estrutura institucional da Defensoria Pública da União, a fim de garantir o acesso efetivo à justiça e à saúde para a população vulnerável, sobretudo nas ações que devem ser propostas na Justiça Federal.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, João Vitor de Sousa; MARTINS, Jean Carlos Barcelos. Fornecimento de medicamentos: judicialização e a responsabilidade do Estado. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2024. Disponível em:  
<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/45484/1/FornecimentoMedicamentosJudicializa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BAHIA NOTÍCIAS. DPU está ausente em 75% das seções e subseções judiciais federais na Bahia. **Bahia Notícias**, Salvador, 2023. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/67383-dpu-esta-ausente-em-75-das-secoes-e-subsecoes-judiciais-federais-na-bahia>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 dez. 2025

ESTEVES, Diogo. ABRAHÃO, Paulo Vinícius Cozzolino. AZEVEDO, Júlio Camargo de. GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. JIOMEKE, Leandro Antônio. DUTENKEFER, Eduardo. KASSUGA, Eduardo. LIMA, Marcus Edson de. MATOS, Oleno Inácio de. MENDONÇA, Henrique Guelber de. MENEGUZZO, Camylla Basso Franke. SADEK, Maria Tereza. SILVA, Franklyn Roger Alves. SILVA, Nicholas Moura e. TRAVASSOS, Gabriel Saad. WATANABE, Kazuo. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2025**. Brasília: DPU, 2025. Disponível em:  
<https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2025-ebook.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

LENZA, Alexandre Lima; FELIPE, Juliana da Silva. A crise no Poder Judiciário e os métodos adequados à resolução de conflitos. **TJDFT**. Acesso em: 30 dez. 2025.

VILLAÇA, Carolina Godoy Leite *et al.* O acesso à justiça nas demandas de saúde: impactos dos Temas 793 e 1234 do Supremo Tribunal Federal. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 19, n. 19, p. 63-87, 2023. Acesso em: 30 dez. 2025.

VILLAS-BÔAS, Maria Elisa; DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. Modificações trazidas pelo Tema 1234 à Judicialização em Saúde e Atuação das Defensorias Públicas. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 13, n. 4, p. 57-76, 2024. Acesso em: 30 dez. 2025.

# PARTE IV –

## DIREITOS, GÊNERO, TRABALHO E INSTITUIÇÕES

## CAPÍTULO 9

### A POLÍTICA ANTIMANICOMIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS FUNDAMENTOS DA LEI N° 10.216/2001 E A RESOLUÇÃO CNJ N° 487/2023

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-009>

*Ana Clara Conrado dos Santos Augusto da Silva  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

A figura socialmente construída do “louco” esteve, por longo período histórico, associada à ideia de periculosidade, desrazão e incapacidade, sendo compreendida como uma ameaça à ordem social e, por isso, passível de isolamento. Nesse contexto, o modelo hospitalar psiquiátrico consolidou-se no Brasil como uma forma de segregação institucional, funcionando, muitas vezes, de maneira análoga a estabelecimentos prisionais. Essas instituições afastaram-se de qualquer finalidade terapêutica, assumindo um caráter marcadamente custodial, punitivo e excludente.

Um dos episódios mais emblemáticos e trágicos desse modelo foi o ocorrido no Hospital Colônia de Barbacena, em Minas Gerais, onde se estima a morte de cerca de 60 mil pessoas ao longo de décadas. A história dessa instituição foi amplamente retratada no livro-reportagem da jornalista Daniela Arbex, publicado em 2013, construído a partir de relatos de sobreviventes, ex-funcionários e pessoas diretamente envolvidas com o hospital. A obra revela um cenário de violações sistemáticas de direitos humanos, no qual pessoas eram internadas sem diagnóstico adequado, submetidas a maus-tratos, abandono, violência física e simbólica, evidenciando a completa negação da dignidade humana no âmbito do cuidado em saúde mental.

A gravidade dessas práticas e a denúncia pública das violações contribuíram para o fortalecimento do movimento da reforma psiquiátrica brasileira, especialmente a partir da década de 1970, impulsionado pela luta antimanicomial e por uma crítica à lógica do isolamento e da medicalização compulsória. Esse processo culminou na promulgação da Lei nº 10.216/2001, que representou uma mudança paradigmática no tratamento das pessoas com transtornos mentais, ao priorizar o cuidado em liberdade, a proteção de direitos, a inserção social e a substituição progressiva do modelo manicomial por uma rede de atenção psicossocial.

Nos anos mais recentes, esse debate foi ampliado para além do campo da saúde, alcançando também o sistema de justiça. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a desempenhar papel relevante ao editar atos normativos voltados à concretização dos princípios da reforma psiquiátrica no âmbito do Poder Judiciário. A Resolução nº 487/2023 insere-se nesse movimento ao estabelecer diretrizes para a atuação judicial em casos que envolvem pessoas com transtornos mentais, especialmente no que se

refere à aplicação de medidas de segurança, à superação dos manicômios judiciais e à prevenção de internações forçadas e indefinidas. Assim, o CNJ busca alinhar a prática jurisdicional aos fundamentos da política antimanicomial e aos parâmetros constitucionais de dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e não discriminação.

Diante desse contexto, esta pesquisa tem como objetivo analisar de que forma a Resolução CNJ nº 487/2023 orienta âmbito do Poder Judiciário práticas mais humanas e inclusivas no cuidado em saúde mental, à luz dos fundamentos da política antimanicomial estabelecidos pela Lei nº 10.216/2001. O estudo justifica-se pela necessidade de compreender como o ordenamento jurídico brasileiro vem enfrentando, de maneira progressiva, a herança manicomial historicamente presente nas instituições e nas políticas públicas, especialmente no âmbito do sistema de justiça, reafirmando a centralidade da dignidade da pessoa humana e da proteção integral das pessoas com transtornos mentais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A construção da política antimanicomial e da reforma psiquiátrica no Brasil insere-se em um processo histórico marcado pela articulação entre saber médico, poder estatal e mecanismos de controle social. Conforme aponta Fonte (2012), a forma como a sociedade brasileira lidou com a loucura ao longo do tempo revela não apenas mudanças institucionais, mas sobretudo disputas simbólicas e políticas em torno da definição do que é normalidade, doença e perigo social. Nesse sentido, a política de saúde mental não pode ser compreendida apenas como uma resposta sanitária, mas como um campo atravessado por interesses econômicos, jurídicos e morais.

A análise proposta por Fonte (2012) identifica diferentes fases na trajetória da política de saúde mental no Brasil, destacando-se, entre elas, a institucionalização e a medicalização da loucura, bem como o surgimento da chamada “indústria da loucura”. Essa expressão evidencia um modelo no qual a internação psiquiátrica passou a assumir função central não apenas terapêutica, mas também econômica e disciplinar, reforçando práticas de segregação e exclusão social. Esse modelo contribuiu para a naturalização do confinamento como resposta padrão ao sofrimento psíquico, consolidando o manicômio como espaço legítimo de gestão da diferença.

Esse cenário dialoga diretamente com as críticas formuladas por Franco Basaglia (1985), para quem os hospitais psiquiátricos operavam como instituições de violência, destinadas a neutralizar sujeitos considerados indesejáveis pela ordem social. Para o autor, a loucura foi historicamente capturada por dispositivos institucionais que anulavam a subjetividade dos indivíduos, convertendo o cuidado em mera custódia e controle (Basaglia, 1985). Assim, a crítica antimanicomial ultrapassa a denúncia das condições materiais dos hospitais, alcançando a própria racionalidade que sustenta a exclusão como forma de tratamento.

No contexto brasileiro, a emergência da reforma psiquiátrica, a partir do final da década de 1970, representa uma inflexão teórica e política frente a esse modelo. Conforme destacam Barroso e Silva (2011), a reforma psiquiátrica não se limitou à substituição de instituições, mas propôs uma redefinição do lugar social da pessoa com transtorno mental, deslocando o foco do isolamento para a convivência comunitária e para a garantia de direitos. Trata-se, portanto, de uma ruptura paradigmática que articula saúde mental, cidadania e direitos humanos.

Todavia, como advertem Alverga e Dimenstein (2006), a superação do manicômio não se esgota no fechamento físico das instituições. Os autores chamam atenção para o risco de reprodução da lógica manicomial no interior dos próprios serviços substitutivos, uma vez que práticas de tutela, controle e infantilização podem persistir mesmo em contextos que se apresentam como inovadores. Nesse sentido, a política antimanicomial exige uma vigilância permanente sobre as formas de subjetivação e de exercício do poder, reconhecendo que o manicômio também se manifesta como uma racionalidade que atravessa profissionais, instituições e a sociedade como um todo.

A reforma psiquiátrica, portanto, deve ser compreendida como um processo inacabado e tensionado, cuja efetividade depende não apenas de avanços normativos e institucionais, mas da capacidade de promover transformações culturais e ético-políticas. Conforme ressaltam Alverga e Dimenstein (2006), a desinstitucionalização implica a construção de novos modos de existência e de convivência com a diferença, demandando a superação de valores historicamente associados à exclusão, ao controle e à normalização dos corpos e das subjetividades.

É precisamente em resposta a esse histórico de exclusão, controle e normalização da loucura que a legislação brasileira passa a incorporar, de forma mais sistemática, os princípios defendidos pelo movimento da reforma psiquiátrica. Nesse contexto, a Lei nº 10.216/2001, conhecida como Lei Antimanicomial, emerge como expressão normativa das disputas teóricas, políticas e sociais que buscavam romper com o paradigma manicomial, ao redirecionar o modelo de atenção à saúde mental e afirmar a centralidade dos direitos das pessoas com transtornos mentais no ordenamento jurídico brasileiro.

Essa Lei resulta, assim, de um amplo processo de transformações sociais voltadas à garantia da dignidade, da autonomia e da proteção das pessoas em sofrimento psíquico. Com sua promulgação, esses direitos passam a ser formalmente reconhecidos, assegurando, entre outros aspectos, o acesso ao melhor tratamento disponível no sistema de saúde e a proteção contra abusos, negligência e exploração, conforme dispõe em seu art. 2º (Brasil, 2001).

Desse modo, o novo modelo instituído a partir da reforma psiquiátrica passa a restringir a internação psiquiátrica e a buscar soluções terapêuticas diversas do confinamento asilar. Nesse sentido, o art. 6º da Lei nº 10.216/2001 estabelece que a internação psiquiátrica somente deve ocorrer mediante laudo médico circunstanciado que caracterize seus motivos (Brasil, 2001), rompendo com a prática histórica de

internações indiscriminadas e arbitrárias, que por décadas relegaram pessoas em sofrimento mental a instituições fechadas sem avaliação adequada ou controle institucional.

Embora o projeto de reforma psiquiátrica previsse a superação progressiva das instituições manicomiais, esse movimento não alcançou, de forma imediata e efetiva, os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP), historicamente vinculados ao sistema penal. A existência dessas instituições remonta ao início do século XX, quando o Decreto nº 14.831, de 25 de maio de 1921, aprovou o regulamento do Manicômio Judiciário, destinado à internação de condenados considerados “loucos”, consolidando a associação entre loucura, periculosidade e repressão penal.

Mais de duas décadas após a promulgação da Lei nº 10.216/2001, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos para implementar plenamente as diretrizes da política antimanicomial no tratamento de pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei. É nesse contexto que se insere a Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2023), a qual:

Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei nº 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança.

A publicação da Resolução nº 487/2023 passa a orientar a atuação jurisdicional em todas as fases do processo penal, buscando impedir que o sistema de justiça reproduza a lógica manicomial historicamente criticada pela reforma psiquiátrica. Entre suas diretrizes, destaca-se o redirecionamento de pessoas que permanecem internadas em Hospitais de Custódia para os serviços de saúde integrantes da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), definida pelo Ministério da Saúde como uma rede integrada de serviços do Sistema Único de Saúde voltada ao atendimento de pessoas em sofrimento mental ou com necessidades decorrentes do uso prejudicial de álcool e outras drogas, com foco no cuidado integral, contínuo e comunitário.

Nesse âmbito, a resolução confere centralidade aos Projetos Terapêuticos Singulares (PTS), definidos em seu art. 2º, inciso II, como conjuntos de propostas de condutas terapêuticas articuladas, construídas coletivamente por equipes interdisciplinares e centradas na singularidade da pessoa em tratamento. Os PTS visam contribuir para estratégias compartilhadas de cuidado e gestão, possibilitando a definição de objetivos comuns entre equipe e sujeito em acompanhamento, em consonância com o princípio do cuidado em liberdade.

Dessa forma, observa-se que a política antimanicomial, tal como construída no Brasil, articula um conjunto de fundamentos teóricos, ético-políticos e normativos que tensionam permanentemente a relação entre cuidado, liberdade e controle institucional. A incorporação dos princípios da reforma psiquiátrica ao ordenamento jurídico não se limita à criação de normas abstratas, mas demanda sua efetiva internalização pelas instituições responsáveis pela gestão da saúde mental e pela aplicação do direito, especialmente no

âmbito do sistema de justiça penal.

Nesse sentido, a Lei nº 10.216/2001 e a Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça configuram-se como marcos normativos complementares na consolidação da política antimanicomial, na medida em que traduzem, em diferentes esferas, os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro com a superação da lógica manicomial. Enquanto a lei estabelece os fundamentos gerais do redirecionamento do modelo assistencial em saúde mental, a resolução avança na operacionalização desses princípios no âmbito do Poder Judiciário, evidenciando a centralidade do cuidado em liberdade, da dignidade humana e da proteção de direitos como eixos estruturantes da política antimanicomial contemporânea.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa desenvolvida possui abordagem qualitativa e caráter analítico, fundamentando-se exclusivamente na pesquisa documental. O estudo concentra-se na análise de documentos normativos que estruturam a política antimanicomial no Brasil, com ênfase na Lei nº 10.216/2001 e na Resolução CNJ nº 487/2023, consideradas marcos centrais na regulamentação do cuidado em saúde mental e na atuação do Poder Judiciário.

Os documentos selecionados são examinados a partir de uma análise sistemática e interpretativa de seus dispositivos, princípios e diretrizes, buscando identificar de que modo a Resolução CNJ nº 487/2023 incorpora, desenvolve e operacionaliza, no âmbito do sistema de justiça, os fundamentos da política antimanicomial consagrados pela legislação brasileira.

O procedimento metodológico consiste na leitura crítica dos textos normativos, articulando-os entre si e com o contexto jurídico-institucional em que se inserem, de modo a compreender o papel da normativa do Conselho Nacional de Justiça na orientação das práticas jurisdicionais relacionadas ao cuidado em saúde mental.

### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

A análise documental evidencia que a Lei nº 10.216/2001 constitui o marco normativo estruturante da política antimanicomial no Brasil, ao redirecionar o modelo assistencial em saúde mental e afirmar um conjunto de fundamentos jurídico-políticos que deslocam o tratamento da lógica do confinamento para a lógica do cuidado em liberdade. Esses fundamentos aparecem, sobretudo, na centralidade atribuída à proteção da dignidade e dos direitos das pessoas com transtornos mentais, na garantia de proteção contra abusos e exploração, na valorização da autonomia e na diretriz de substituição progressiva do paradigma asilar por uma atenção comunitária e territorializada (Brasil, 2001). Ainda que o texto legal não se organize como um “manual”, sua normatividade estabelece o eixo do sistema: o cuidado deve ocorrer com respeito à cidadania e à proteção de direitos, e não sob uma racionalidade custodial.

Nesse sentido, a Lei nº 10.216/2001 delimita a internação psiquiátrica como medida excepcional, subordinando-a a critérios de necessidade, adequação e controle. A diretriz de que a internação “só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes” traduz normativamente o princípio antimanicomial de que o confinamento não pode ser o eixo estruturante do cuidado, mas um recurso extremo, condicionado à inexistência de alternativas no território (Brasil, 2001). Na mesma direção, ao exigir justificativa técnica para internações e ao reconhecer direitos da pessoa em sofrimento psíquico, a lei produz uma inflexão relevante: o sujeito deixa de ser tratado como “objeto” de segregação e passa a ser reconhecido como titular de direitos, o que tem implicações diretas para a interpretação das práticas institucionais, inclusive no campo do direito.

Todavia, a própria trajetória histórica de implementação da política antimanicomial revela que a eficácia desses fundamentos não se produz automaticamente pela promulgação da lei. A existência e persistência de estruturas asilares no campo penal, em especial os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, constitui um ponto sensível, pois indica que o paradigma antimanicomial encontrou maior resistência exatamente onde a lógica do controle e da periculosidade é institucionalmente mais forte. Nesse sentido, Diniz (2013), ao examinar o Censo de 2011, identificou que o Brasil contava, à época, com um conjunto de Estabelecimentos de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (ECTPs) composto por 23 Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs) e por 3 Alas de Tratamento Psiquiátrico (ATPs) localizadas no interior de complexos penitenciários. A autora ressalta, ainda, que nos estados do Acre, Amapá, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins não havia ECTPs, o que revela uma distribuição territorial desigual e, ao mesmo tempo, a persistência de instituições de caráter manicomial em grande parte do país (Diniz, 2013). Essa realidade reforça uma consequência analítica importante: embora a Lei nº 10.216/2001 estabeleça fundamentos gerais, ela não detalha, com o mesmo grau de operacionalidade, como essas garantias devem ser concretizadas na dinâmica própria do processo penal e da execução de medidas de segurança - campo em que o risco de reprodução do manicômio é elevado.

Essa realidade demonstra que, embora a legislação previsse a superação progressiva das instituições manicomiais, essas estruturas continuaram a existir, evidenciando forte resistência institucional à transformação do modelo assistencial, especialmente no âmbito penal. Nesse contexto, a Lei nº 10.216/2001 revelou limites quanto à sua capacidade de incidir diretamente sobre a dinâmica do processo penal e da execução das medidas de segurança, permanecendo uma distância relevante entre os fundamentos normativos da política antimanicomial e as práticas efetivamente adotadas pelo sistema de justiça.

É nesse ponto que se insere a Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça, a qual institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e busca enfrentar, de maneira direta, a reprodução da lógica manicomial no âmbito jurisdicional (Brasil, 2023). A resolução reafirma e atualiza os fundamentos da Lei nº 10.216/2001, ao estendê-los explicitamente ao processo penal e à execução das medidas de segurança,

assumindo como diretriz a implementação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a centralidade do cuidado em liberdade.

Um dos principais avanços da Resolução nº 487/2023 está na exigência de integração contínua entre o Poder Judiciário e a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), desde a audiência de custódia, conforme previsto em seu art. 5º, até a fase de execução penal (Brasil, 2023). Essa articulação abrange o acompanhamento de pessoas em sofrimento mental durante a prisão preventiva, no cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão, bem como no curso da execução das medidas de segurança, reforçando que a autoridade judicial deve considerar, de forma qualificada, os pareceres das equipes multiprofissionais responsáveis pelo acompanhamento terapêutico na RAPS.

No que se refere especificamente às medidas de segurança, o art. 13 da Resolução nº 487/2023 estabelece que a internação, assim como as internações provisórias, deve ocorrer apenas em situações excepcionais, quando não for possível a aplicação de medidas alternativas à privação da liberdade (Brasil, 2023). Além disso, o § 3º do referido artigo recomenda a realização de avaliações biopsicossociais periódicas, a cada 30 dias, com o objetivo de verificar a possibilidade de substituição da internação por medidas em meio aberto ou mesmo sua extinção (Brasil, 2023), incorporando mecanismos de controle temporal e revisibilidade que historicamente estiveram ausentes nesse campo.

Outro elemento central incorporado pela resolução é a valorização dos Projetos Terapêuticos Singulares (PTS) como eixo estruturante do cuidado, definidos como propostas terapêuticas construídas coletivamente por equipes interdisciplinares e centradas na singularidade da pessoa em acompanhamento. Ao conferir centralidade aos PTS, a Resolução nº 487/2023 desloca o foco da resposta penal da lógica da custódia para a lógica do cuidado, da responsabilização compartilhada e da reinserção social, em consonância com os fundamentos da política antimanicomial.

Dessa forma, a análise comparativa evidencia que há uma convergência axiológica entre a Lei nº 10.216/2001 e a Resolução nº 487/2023, ambas sustentadas pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção de direitos e da superação das práticas manicomiais. A diferença central reside no escopo e na função institucional de cada instrumento: enquanto a Lei Antimanicomial estabelece os fundamentos gerais da política de saúde mental, a Resolução do CNJ atua como norma de operacionalização desses fundamentos no âmbito específico do Poder Judiciário, enfrentando um dos espaços historicamente mais resistentes à lógica antimanicomial: o sistema penal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar de que forma a Resolução CNJ nº 487/2023 orienta, no âmbito do Poder Judiciário, práticas mais humanas e inclusivas no cuidado em saúde mental, à luz dos fundamentos da política antimanicomial estabelecidos pela Lei nº 10.216/2001. A análise documental

realizada permitiu verificar que ambos os marcos normativos, ainda que situados em esferas institucionais distintas, compartilham fundamentos comuns oriundos da Reforma Psiquiátrica brasileira, reafirmando o paradigma da atenção psicossocial, do cuidado em liberdade e da centralidade da dignidade da pessoa humana.

No campo da saúde, a Lei nº 10.216/2001 consolida a transição do modelo asilar para uma política de saúde mental territorializada, pautada na garantia de direitos e na substituição progressiva dos hospitais psiquiátricos por serviços comunitários. Ao estabelecer a excepcionalidade da internação psiquiátrica e reconhecer expressamente os direitos das pessoas em sofrimento psíquico, a legislação promove um deslocamento normativo relevante, que rompe com a lógica histórica de segregação e institucionalização compulsória.

No âmbito do sistema de justiça, a Resolução CNJ nº 487/2023 incorpora esses fundamentos ao direcioná-los especificamente para o processo penal e para a execução das medidas de segurança, enfrentando um dos espaços institucionais historicamente mais resistentes à lógica antimanicomial. Ao priorizar medidas alternativas à privação de liberdade, reforçar a articulação entre o Poder Judiciário e a Rede de Atenção Psicossocial e conferir centralidade aos Projetos Terapêuticos Singulares, a resolução busca orientar práticas jurisdicionais alinhadas ao cuidado humanizado, comunitário e inclusivo, em consonância com os princípios da Lei nº 10.216/2001.

A análise evidencia, portanto, que a Resolução CNJ nº 487/2023 não apenas reafirma os fundamentos da política antimanicomial, mas avança ao operacionalizá-los no âmbito do Judiciário, contribuindo para reduzir a distância entre o plano normativo da política de saúde mental e as práticas efetivamente adotadas no sistema penal. Nesse sentido, a normativa do CNJ representa um importante instrumento de concretização do cuidado em liberdade, especialmente no tratamento de pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei.

Todavia, também se constata que a consolidação da política antimanicomial não se esgota na edição de normas jurídicas. A permanência de estruturas e práticas de caráter manicomial evidencia que a efetividade desses marcos normativos depende de transformações institucionais, culturais e operacionais mais amplas, bem como do comprometimento contínuo dos atores do sistema de justiça e da saúde com a superação da lógica da exclusão e do controle.

Por fim, aponta-se que pesquisas futuras podem aprofundar a compreensão acerca da política antimanicomial no âmbito judicial, especialmente por meio da análise empírica da aplicação da Resolução CNJ nº 487/2023. Investigações que examinem seus impactos concretos nas decisões judiciais, na execução das medidas de segurança e na articulação entre o sistema de justiça e a Rede de Atenção Psicossocial podem contribuir significativamente para o aperfeiçoamento das práticas institucionais e para o fortalecimento do compromisso do Estado brasileiro com os direitos humanos, a dignidade da pessoa

humana e a superação definitiva das práticas manicomiais.

## REFERÊNCIAS

ALVERGA, Alex Reinecke de; DIMENSTEIN, Magda. A reforma psiquiátrica e os desafios na desinstitucionalização da loucura. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 10, n. 20, p. 299-316, jul/dez, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/8ZjNQ6LKhtkhM4FtLXnXVbT/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BARROSO, Sabrina Martins; SILVA, Mônica Aparecida. Reforma Psiquiátrica Brasileira: o caminho da desinstitucionalização pelo olhar da historiografia. **SPAGESP**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 1, p. 66-78, jun. 2011. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-29702011000100008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-29702011000100008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 21 dez. 2025.

BASAGLIA, Franco (Org.). **A instituição negada**: relato de um hospital psiquiátrico. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023**. Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n. 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 42, p. 2-8, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4960>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 06 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 abr. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm). Acesso em: 5 nov. 2025.

DINIZ, Debora. **A custódia e o tratamento psiquiátrico no Brasil**: censo 2011. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: [http://newpsi.bvspsi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo\\_files/custodia\\_tratamento\\_psiquiatrico\\_no\\_brasil\\_censo2011.pdf](http://newpsi.bvspsi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo_files/custodia_tratamento_psiquiatrico_no_brasil_censo2011.pdf). Acesso em: 24 nov. 2025.

FONTE, Eliane Maria Monteiro da. Da Institucionalização da Loucura a Reforma Psiquiátrica: as sete vidas da agenda pública em saúde mental no Brasil. **Estudo de Sociologia**, v. 1, n. 18, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revsocio/article/view/235235>. Acesso em: 21 dez. 2025.

## CAPÍTULO 10

### A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 5938: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL DA MULHER TRABALHADORA E A RACIONALIDADE NEOLIBERAL

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-010>

*Katrielle Pereira da Silva  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5938, analisada à luz das transformações introduzidas pela Reforma Trabalhista de 2017, que representou um marco na reconfiguração das relações de trabalho no Brasil, aprofundando o processo de flexibilização normativa iniciado anos antes. Considerando que esse movimento incorporou uma lógica marcada pela racionalidade neoliberal e gerou impactos significativos sobre direitos sociais historicamente construídos, alterando, inclusive, o modo como o ordenamento passou a tratar a proteção social da mulher trabalhadora, especialmente gestantes e lactantes, torna-se relevante examinar de que forma a Suprema Corte se posiciona diante desse novo cenário normativo.

Assim, emerge a questão central desta pesquisa: em que medida a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5938 reforça o conservadorismo jurídico e a racionalidade neoliberal introduzida pela Reforma Trabalhista de 2017, ou reafirma o paradigma constitucional de proteção social da mulher trabalhadora, gestante e lactante?

Diante desse problema, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar o posicionamento adotado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal na ADI 5938, identificando se as suas fundamentações reforçam perspectivas conservadoras e alinhadas à racionalidade neoliberal ou se reafirmam a proteção social constitucionalmente assegurada às trabalhadoras gestantes e lactantes. Para isso, a investigação adota uma abordagem de análise de discurso jurídico, examinando os votos proferidos na decisão como textos que revelam disputas interpretativas, orientações valorativas e diferentes concepções de constitucionalismo.

Dessa forma, esta pesquisa justifica-se por sua importância para a compreensão da efetividade dos direitos fundamentais das mulheres trabalhadoras, especialmente gestantes e lactantes, diante da crescente precarização das relações laborais. Em um cenário em que a CLT passou a ser identificada como o “[...] obstáculo maior ao desenvolvimento do capitalismo integrado ao mercado internacional” (Marques; Ugino, 2017, *apud* Rafagnin; Nogueira, 2021, p.154), torna-se relevante avaliar a atuação do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a análise crítica dos votos proferidos na ADI 5938 permite compreender os rumos do

constitucionalismo social brasileiro e as implicações práticas das decisões da Corte sobre a proteção das trabalhadoras.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O neoliberalismo pode ser compreendido como uma política econômica calcada no livre mercado e no denominado “Estado mínimo”, em que o Estado assume um papel secundário, buscando apenas garantir, mediante ação ou omissão, as condições para que se efetivem as liberdades propugnadas (Rafagnin, 2019, p. 19).

Dessa forma, pode-se afirmar que “o neoliberalismo é o modo de existência do capitalismo contemporâneo” (Saad Filho, 2011, p. 06), cuja consequência direta é a redução do papel protetivo do Estado e a transferência das responsabilidades aos indivíduos. Nesse cenário, a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho atuam como fatores que promovem o enfraquecimento dos direitos sociais, em prol de uma racionalidade econômica que depende da retirada de direitos da classe trabalhadora para atender às demandas do capital.

Em uma conjuntura ainda mais complexa encontram-se as mulheres trabalhadoras, devido às persistentes assimetrias de gênero no mercado de trabalho. Embora apresentem níveis de escolaridade superiores, elas ainda recebem, em média, cerca de 20% a menos do que os homens (IBGE, 2022) e acumulam uma dupla jornada, conciliando o trabalho remunerado com as responsabilidades domésticas e de cuidado. Logo, “seu ingresso no mundo do trabalho foi, de forma contraditória, ao mesmo tempo uma conquista inegável e um meio de intensificar sua própria exploração” (Rafagnin, 2022, p. 22).

Portanto, no mercado de trabalho, os homens são privilegiados devido à sua liberação das atividades domésticas e familiares pelo contrato sexual, uma vez que são considerados mais capacitados para o cumprimento das atividades laborais (Pateman, 2021, *apud* Rafagnin, 2022). Com isso, cria-se uma expectativa sobre a “responsabilidade natural” das mulheres pelo cuidado das crianças, como uma extensão das funções domésticas, reforçando um discurso conservador que legitima o retorno a valores tradicionais e limita os avanços na igualdade de gênero.

Barroso (2015, p. 29) afirma que “o Direito é, frequentemente, não a expressão de uma justiça imanente, mas de interesses que se tornam dominantes em um dado momento e lugar”. Mais adiante, o autor reconhece que “à Suprema Corte é conferido o *status* de sentinelas contra o risco da tirania das maiorias” (Barroso, 2015, p. 36). Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal assume um papel essencial na proteção dos direitos sociais, uma vez que a efetivação destes depende de uma interpretação constitucional que afirme a sua centralidade, impedindo retrocessos normativos e que condições estruturais de desigualdade sejam reproduzidas ou legitimadas pelo Estado.

Nesse cenário, a ADI 5938 se apresenta como um caso emblemático para analisar o papel do STF na proteção das mulheres trabalhadoras. A ação discutiu a constitucionalidade do art. 394-A da CLT, especificamente os incisos II e III, que autorizavam o trabalho de gestantes e lactantes em ambientes insalubres, confrontando normas da Reforma Trabalhista com princípios constitucionais de proteção à saúde da mulher. Embora a decisão tenha declarado inconstitucional o dispositivo, garantindo formalmente esses direitos, ainda é possível investigar se o discurso do Tribunal efetivamente priorizou a proteção social das mulheres ou se refletiu lógicas neoliberais e conservadoras, capazes de reforçar padrões tradicionais de gênero no mercado de trabalho.

### 3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter documental e analítico, voltada para a compreensão dos argumentos presentes na decisão da ADI 5938, proferida pelo STF. A pesquisa é documental porque utiliza fontes oficiais, ou seja, os votos dos ministros, como objetos de estudo e bases primárias de análise. Ao mesmo tempo, é analítica, na medida em que não se limita à descrição do conteúdo desses votos, mas busca interpretar criticamente as suas fundamentações, identificando orientações valorativas e concepções de constitucionalismo que estruturam o julgamento.

Com esse objetivo, os procedimentos adotados incluíram a leitura detalhada da decisão publicada no site do STF, a identificação dos argumentos centrais e a aplicação do método de análise de discurso, categorizando os argumentos segundo dois eixos principais: (i) proteção social e dignidade da mulher trabalhadora; e (ii) racionalidade neoliberal e conservadorismo jurídico.

Como etapa final, foi realizado o confronto entre os discursos identificados e os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da valorização do trabalho (art. 170) e da proteção à maternidade e à saúde (arts. 6º, 7º, XVIII e XX, 196 e 226, §7º), permitindo compreender a relação entre os argumentos dos ministros e os fundamentos do constitucionalismo social brasileiro.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente, destaca-se que a relatoria da ADI 5938 foi exercida pelo ministro Alexandre de Moraes, que se manifestou pela procedência do pedido, julgando inconstitucionais os incisos II e III do art. 394-A da CLT, os quais autorizavam o trabalho de gestantes e lactantes em ambientes insalubres, exceto quando apresentassem atestado médico (Brasil, 2019). Em seu voto, o ministro destacou que tanto a mulher quanto a criança são titulares de direitos que precisam ser protegidos, ressaltando a necessidade de efetivar a proteção ao recém-nascido prevista no art. 227 da CF (Brasil, 2019). Além disso, enfatizou a importância de resguardar a maternidade no mercado de trabalho, observando que os dispositivos analisados violam o

princípio da proibição do retrocesso social e transferem às trabalhadoras o ônus de apresentar atestado médico para se afastarem de atividades insalubres (Brasil, 2019).

Ademais, em legítima defesa da proteção social e da dignidade da mulher trabalhadora, o ministro enfrentou o argumento de que a declaração de inconstitucionalidade poderia reduzir a participação feminina no mercado de trabalho. Nas suas palavras, “eventuais discriminações serão punidas nos termos da lei, e o próprio texto constitucional determina, de maneira impositiva, a ‘proteção ao mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei’” (CF, art. 7º, XX) (Brasil, 2019).

Sequencialmente, os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármem Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Celso de Mello votaram pela procedência da ADI, declarando inconstitucional o referido artigo da lei. Importa destacar que não foi encontrado nas manifestações qualquer elemento que contrarie os pilares da proteção social da mulher trabalhadora, em verdade, a atuação dos ministros reforçou de forma inegável que o alcance da igualdade de gênero requer que as necessidades específicas da saúde da mulher sejam consideradas.

Merece especial atenção o voto do ministro Edson Fachin, que, ao fazer uma retrospectiva das constituições brasileiras, evidenciou a demora histórica para o reconhecimento legal da necessidade de proteção à igualdade de gênero (Brasil, 2019). Segundo ele, a criação de mecanismos jurídicos que garantam à mulher plena liberdade e igualdade em relação aos homens tem como objetivo assegurar seu acesso e permanência no mercado de trabalho (Brasil, 2019). Ademais, rechaçando argumentos conservadores, o ministro criticou a incompetência do legislador, que ao impor tal ônus às gestantes e às lactantes, não cumpre o seu dever de coibir a discriminação no mercado de trabalho.

Assim, divergiu apenas o ministro Marco Aurélio Mello, que defendeu a constitucionalidade dos dispositivos. De acordo com ele, a norma prioriza a liberdade da mulher e busca atender às exigências do mercado de trabalho, evitando criar obstáculos à contratação da mão de obra feminina. Nas suas palavras, “toda visão alargada da proteção do gênero feminino acaba prejudicando o próprio gênero feminino” (Brasil, 2019).

Neste ponto, é necessário contrapor os votos dos ministros Marco Aurélio e Luiz Fux quanto às suas concepções de “liberdade” e “autonomia feminina”. Marco Aurélio invoca uma suposta liberdade da mulher para, na prática, transferir a ela o ônus de escolher entre preservar a própria saúde e a de seu filho ou manter o seu sustento e a sua posição no mercado de trabalho. Já Luiz Fux comprehende a autonomia feminina como o direito de decidir sobre o próprio corpo, inclusive quanto ao desejo de procriar, defendendo que o Estado deve assegurar mecanismos que garantam que essa decisão não resulte em sua exclusão do mercado de trabalho. Assim, enquanto a perspectiva de Marco Aurélio se alinha a uma lógica neoliberal de responsabilização individual, a de Fux se conecta à proteção dos direitos sociais das mulheres.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise dos votos e das categorias discursivas identificadas, conclui-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5938 não reforçou o conservadorismo jurídico nem a racionalidade neoliberal introduzida pela Reforma Trabalhista de 2017. Ao contrário, o Tribunal, de forma amplamente homogênea, reafirmou o paradigma constitucional de proteção social da mulher trabalhadora, reconhecendo as discriminações estruturais que afetam as gestantes e lactantes no mercado de trabalho e estabelecendo que o ônus de enfrentá-las não pode recair sobre elas individualmente. A Corte assumiu, assim, um posicionamento compatível com a Constituição de 1988, ao atribuir ao Estado, e não à mulher, o dever de coibir práticas discriminatórias e assegurar condições dignas de trabalho e maternidade.

Por outro lado, o voto divergente do ministro Marco Aurélio revelou a permanência de uma racionalidade neoliberal, centrada na responsabilização individual da mulher, afastando-se do enfoque protetivo predominante. Esse contraste demonstra que o STF não decide apenas normas, mas também disputas discursivas sobre o papel do Estado na proteção de grupos vulnerabilizados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5938**, rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, julgamento em 29 maio de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5447065>. Acesso em: 03 dez. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. especial, p. 24-50, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180>. Acesso em: 07 dez. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo 2022**: mulheres têm mais estudo, mas ganham menos que homens. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 09 out. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-10/censo-2022-mulheres-tem-mais-estudo-mas-ganham-menos-que-homens>. Acesso em: 07 dez. 2025.

RAFAGNIN, Maritânia Salete Salvi. **Mínimo existencial e direito à saúde das trabalhadoras gestantes e lactantes**: uma análise da Lei nº 13.467/2017. 2022. Tese (doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Centro de Ciências Sociais e Tecnológicas, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2022.

RAFAGNIN, Maritânia Salete Salvi. Reflexos da reforma trabalhista para gestantes e lactantes. **Argumentum**, v. 11, n. 1, p. 230–245, 2019. DOI: 10.18315/argumentum.v11i1.23080. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/23080>. Acesso em: 11 jan. 2026.

RAFAGNIN, Maritânia Salete Salvi; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Reforma trabalhista e trabalho digno: uma combinação possível?. **Argumentum**, v. 13, n. 1, p. 153–166, 2021.  
DOI: 10.47456/argumentum.v13i1.28978. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/28978>. Acesso em: 11 jan. 2026.

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. **Emenda constitucional 95**: do neoliberalismo à possível violação da Constituição Federal de 1988. 2019. Tese (doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Centro de Ciências Sociais e Tecnológicas, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2019.

SAAD FILHO, Alfredo. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo? **Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política**. V.01. n. 03. Edição Especial – Dossiê: A crise atual do capitalismo. Dezembro de 2011.

# PARTE V –

## DIREITO À MORADIA, CIDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

## CAPÍTULO 11

# O MARCO JURÍDICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DEVER ESTATAL DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-011>

*Carla Dhiovanna Silveira Souza  
Thiago Ribeiro Rafagnin*

### 1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro consolidou-se sob forte assimetria socioeconômica, marcada pela ausência histórica de políticas públicas capazes de ordenar o território urbano. O êxodo rural do final do século XIX e início do século XX intensificou a ocupação desordenada dos centros urbanos, fenômeno agravado pela incapacidade estatal de prover infraestrutura, habitação e planejamento (IBGE, 2022). A resultante formação de extensos assentamentos informais expôs a fragilidade das políticas urbanas e a dificuldade de concretização do direito social à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Mais de um século após o início desse processo, a irregularidade fundiária permanece estrutural. Estimativas recentes apontam que cerca de metade dos imóveis urbanos no Brasil apresenta algum tipo de pendência dominial ou registral, evidenciando que a urbanização brasileira não se consolidou segundo parâmetros de justiça espacial, mas sim sob permanente tensão entre mercado imobiliário, desigualdade social e omissão estatal.

Nesse cenário, a Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017, configura-se como uma das principais estratégias contemporâneas para enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Embora tenha avançado na simplificação de procedimentos e ampliado instrumentos de titulação, a REURB evidencia contradições importantes entre a celeridade administrativa e os princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade. A distância entre o plano normativo e a realidade urbana suscita a necessidade de examinar criticamente se as medidas adotadas são suficientes para assegurar a efetividade do direito à moradia e cumprir os deveres fundamentais do Estado.

Diante disso, este trabalho analisa o marco jurídico da regularização fundiária urbana, articulando a Lei nº 13.465/2017, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e os fundamentos constitucionais da política urbana. Busca-se compreender em que medida a REURB materializa — ou limita — a concretização do direito à moradia digna e da função social da propriedade, avaliando sua coerência com o projeto constitucional de cidade sustentável, inclusiva e democrática.

Ademais, a própria conformação histórica da política urbana brasileira evidencia que a produção irregular do espaço não decorre apenas da ausência de intervenção estatal, mas também de práticas seletivas

de regulação, frequentemente mais rígidas para grupos vulneráveis e mais flexíveis para agentes do mercado imobiliário. Esse cenário reforça a necessidade de compreender a REURB não apenas como instrumento técnico, mas como arena de disputa política, em que diferentes concepções de cidade e de propriedade se confrontam. Assim, este estudo parte do pressuposto de que a efetividade do direito à moradia depende da capacidade de o Estado operar políticas redistributivas, regulatórias e estruturantes, superando modelos historicamente excludentes de ocupação do solo urbano.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um paradigma normativo em que os direitos sociais adquiriram plena força jurídica, superando a concepção tradicional que os tratava como meras normas programáticas (Hesse, 1991). O art. 5º, § 1º, reforça essa perspectiva ao garantir que os direitos fundamentais possuem aplicação imediata, impondo ao Estado deveres positivos de implementação. Assim, a moradia deixa de ser apenas expectativa de proteção estatal e passa a constituir obrigação jurídica vinculante, relacionada à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF).

A doutrina constitucional contemporânea tem destacado que a implementação dos direitos sociais exige não apenas previsão normativa, mas a existência de condições institucionais, administrativas e financeiras que permitam sua efetivação. Assim, a força normativa da Constituição depende de sua capacidade de orientar políticas públicas concretas, sob pena de transformar-se em promessa inconclusa (Masson, 2020). No campo da política urbana, essa exigência se torna ainda mais evidente, pois a moradia envolve um complexo entrelaçamento de fatores: infraestrutura, mobilidade, saneamento, proteção ambiental e governança territorial. Portanto, a regularização fundiária deve ser analisada dentro desse contexto ampliado, que combina garantias jurídicas, planejamento urbano e justiça distributiva.

No campo urbano, a Constituição atribuiu aos municípios papel central na execução da política urbana, cuja finalidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (arts. 182 e 183). A função social da propriedade, longe de ser mero limite externo ao domínio privado, constitui elemento definidor de seu conteúdo, vinculando seu exercício ao atendimento do interesse coletivo (Carvalho Filho, 2015). Trata-se, portanto, de um direito-dever: o proprietário deve manter o imóvel ajustado à finalidade socialmente determinada, enquanto o Estado tem o dever de fiscalizar e intervir quando houver descumprimento.

O Estatuto da Cidade regulamentou esses princípios, consolidando ferramentas de gestão democrática, sustentabilidade ambiental e inclusão social. Instrumentos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), usucapião especial urbana e demarcação urbanística expressam a concepção de cidade como bem coletivo, condicionando o direito de propriedade ao projeto urbanístico municipal.

Entretanto, com a edição da Lei nº 13.465/2017 — originalmente elaborada como Medida Provisória

nº 759 — o marco normativo da regularização fundiária foi substancialmente ampliado e alterado. A lei introduziu a REURB nas modalidades REURB-S (interesse social) e REURB-E (interesse específico), diversificando os públicos beneficiários e flexibilizando regras históricas de regularização.

Além disso, inovou ao instituir a Legitimação Fundiária como forma de aquisição originária da propriedade por ato administrativo, independentemente de processo judicial, e ao admitir regularizações em áreas de preservação permanente desde que comprovada “melhoria das condições ambientais” em relação à situação anterior. Essas inovações, embora relevantes, suscitam questionamentos sobre o equilíbrio entre eficiência administrativa e garantia de padrões mínimos de urbanidade.

Autores críticos alertam que a simplificação procedural não pode ser confundida com efetividade material da política urbana. Para Alfonsin *et al.* (2020), a Lei nº 13.465/2017 promove, em alguns aspectos, uma inflexão neoliberal que prioriza mecanismos de titulação individual sem assegurar, necessariamente, o acesso aos serviços e equipamentos urbanos essenciais.

Assim, a regularização fundiária deve ser analisada à luz das contradições entre sua promessa de inclusão social e os riscos de formalização precária, que podem consolidar desigualdades sob aparência de legalidade.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental e interpretativa de dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, doutrina e relatórios técnicos. Adota-se metodologia hermenêutica para identificar convergências e tensões entre o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017, avaliando sua compatibilidade sistêmica com os deveres fundamentais do Estado.

A técnica comparativa permite examinar a evolução dos instrumentos de regularização fundiária e suas implicações para a efetividade do direito à moradia e da função social da propriedade. O estudo concentra-se na interpretação constitucional orientada por valores como dignidade humana, justiça social, sustentabilidade e gestão democrática, articulando-os aos desafios institucionais de implementação das políticas urbanas.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A REURB representa significativo avanço ao simplificar procedimentos e ampliar o acesso à regularização de assentamentos consolidados. Entretanto, sua análise revela tensões importantes entre a eficiência administrativa e a proteção substantiva dos direitos urbanos.

#### 4.1 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE ESTATUTO DA CIDADE E REURB

Ambas as legislações reconhecem a função social da propriedade como eixo estruturante da política

urbana e priorizam a população de baixa renda. Contudo, divergem quanto à forma de materialização desses princípios.

Enquanto o Estatuto da Cidade enfatiza planejamento urbano, participação democrática e exigência de padrões mínimos de urbanidade, a REURB adota enfoque mais pragmático, priorizando a titulação e a segurança jurídica formal. A possibilidade de emissão de Certidão de Regularização Fundiária (CRF) antes da implantação completa da infraestrutura urbana pode fragilizar a efetivação do direito à cidade, produzindo situações de “legalização da precariedade”.

A criação da REURB-E amplia o público elegível, permitindo que empreendimentos de classe média e alta sejam regularizados mediante custeio próprio. Essa universalização do instituto, embora juridicamente válida, desloca o caráter prioritário da população vulnerável e pode desviar esforços administrativos de áreas críticas.

#### 4.2 FLEXIBILIZAÇÃO AMBIENTAL E COLISÃO DE PRINCÍPIOS

A admissibilidade de regularização em áreas de preservação permanente, mediante mitigação e melhoria relativa das condições ambientais, representa mudança paradigmática relevante. Tal flexibilidade implica ponderação entre princípios constitucionais de igual hierarquia: proteção ambiental e dignidade humana (Pires; Gabriel, 2019). Porém, sem controle social efetivo, há risco de legitimação de ocupações em áreas de risco ou de relevante função ecológica.

#### 4.3 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A efetividade da REURB depende de capacidades técnicas dos municípios, integração entre órgãos públicos e participação comunitária. Em muitos contextos, a insuficiência dessas condições opera como barreira estrutural, atrasando processos ou esvaziando seu potencial transformador. A padronização procedural prevista pela Lei nº 13.465/2017 busca reduzir essa heterogeneidade, mas ainda enfrenta resistência federativa.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do marco jurídico da regularização fundiária demonstra que a efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade requer a articulação coerente entre Constituição, Estatuto da Cidade e REURB. Embora a Lei nº 13.465/2017 represente avanço importante ao promover inclusão registral e simplificar procedimentos, sua efetividade depende da capacidade estatal de conciliar celeridade com urbanização qualificada.

Nota-se, ainda, que a regularização fundiária opera em um campo de tensões entre múltiplos interesses: de um lado, a demanda legítima por reconhecimento jurídico e segurança da posse; de outro,

pressões de agentes econômicos que veem na regularização uma oportunidade de legitimar ocupações em áreas de alto valor imobiliário. Nessa interseção, o papel do Estado torna-se decisivo para evitar que a política pública se converta em mecanismo de reprodução das desigualdades urbanas. Assim, a efetividade da REURB depende de uma atuação estatal orientada por princípios redistributivos, sustentáveis e democráticos, comprometidos com a primazia do interesse social.

O simples ato de titular não garante dignidade. A moradia digna exige infraestrutura, serviços públicos, espaços coletivos e integração territorial. Se a REURB concentrar-se apenas na formalização dominial, corre-se o risco de institucionalizar desigualdades históricas, substituindo a precariedade informal por precariedade legalizada.

Para que a regularização fundiária cumpra seu papel constitucional, é indispensável fortalecer a participação social, promover políticas urbanas integradas, assegurar sustentabilidade ambiental e reforçar capacidades institucionais locais. A interpretação conjunta e finalística dos diplomas legais deve orientar ações públicas rumo à máxima efetividade dos direitos fundamentais, buscando reduzir a exclusão socioespacial e aproximar o país do projeto constitucional de cidade justa, democrática e inclusiva.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jul. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

PIRES, Felipe Chiarello; GABRIEL, Lilian Regina. **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**. São Paulo: Almedina, 2019

## CAPÍTULO 12

### A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA FRENTE AO REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-012>

*Ellen Cristine Costa Oliveira  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

No bojo dos direitos e garantias fundamentais, o direito à moradia se apresenta como um direito social, inserido expressamente no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000. Segundo Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2025), a inclusão da moradia como um direito social confere ao titular a possibilidade de exigir que o poder público se abstenha de intervir na propriedade privada, coibindo desapropriações desarrazoadas, bem como reclame prestações positivas por parte do Estado, como a construção de moradias dignas ou disponibilização de recursos para isto.

Todavia, o reconhecimento formal do direito à moradia não garantiu eficazmente sua concretização, sendo o déficit habitacional um dos maiores desafios sociais do país. À guisa de ilustração, o censo demográfico de 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que 160 mil pessoas residem em domicílios particulares improvisados, isto é, edificações que não têm dependências destinadas exclusivamente à moradia, como tendas, estabelecimentos comerciais ou industriais, logradouros públicos e veículos. Este cenário, que frequentemente envolve a ocupação de imóveis públicos, revela o conflito entre a garantia formal do direito à moradia e a proteção jurídica dos bens públicos que, embora muitas vezes ociosos, permanecem sob a posse e propriedade do Estado.

Neste compasso, esta pesquisa busca refletir sobre a aplicação do princípio da função social da propriedade nos imóveis públicos e os limites e desafios à efetivação do direito à moradia. Para tanto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a função social da propriedade pública pode contribuir para a efetivação do direito à moradia, diante das limitações legais à usucapião desses bens?

Justifica-se pela necessidade de reestruturar os mecanismos tradicionais de acesso à moradia e repensar o uso social dos imóveis públicos. Com essa perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar em que medida a função social da propriedade pública pode contribuir para a efetivação do direito à moradia, diante das limitações legais à usucapião desses bens.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O direito à moradia foi reconhecido expressamente como um direito social no texto constitucional a partir da EC nº 26/2000 no art. 6º (Brasil, 1988). Antes disso, era mencionado de forma indireta em dispositivos que previam a promoção de programas de habitação pelos entes federativos e entre as necessidades básicas que devem ser atendidas por meio do salário mínimo. Com isso, infere-se que já havia uma preocupação ao menos com a garantia formal do direito à moradia que, vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), é substrato para a consecução de uma vida digna e exercício da cidadania pelos indivíduos.

Em relação à propriedade, o Código Civil (art. 1.228) dispõe que se trata de um direito real, oponível à coletividade, cujo titular tem direito ao uso, gozo e disposição da coisa, inclusive de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Tal prerrogativa, contudo, não é absoluta, encontrando limites no princípio da função social da propriedade (5º, XXIII), da ordem econômica (art. art. 170, III) e política urbana (art. 182). A partir desses dispositivos, autores como Rosenvald (2021) argumentam que a função social é um dos elementos complementares à propriedade, que faz nascer para toda a coletividade o direito subjetivo de exigir que o titular do bem promova o cumprimento de suas finalidades sociais.

Os imóveis públicos, por sua vez, são classificados pelo Código Civil (art. 99) como bens de uso comum, que podem ser usufruídos por toda coletividade; bens de uso especial, que são destinados às atividades e serviços da administração pública; e bens dominicais, que constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público; e, enquanto esses bens conservarem sua destinação pública, não poderão ser objeto de penhora, usucapião e alienação (art. 100 e 102 do Código Civil).

Não obstante, alguns autores criticam a rigidez dessa vedação e entendem que a propriedade pública, assim como a particular, deve ser condicionada ao cumprimento de sua função social. Acerca disso, Chaves e Rosenvald (2010, p. 279-280 *apud* Rolemberg, 2018) asseveram que os imóveis públicos podem ser material e formalmente públicos, sendo os últimos passíveis de usucapião, pois “enquanto o bem privado ‘tem’ função social, o bem público ‘é’ função social”.

Por sua vez, Rolemberg (2018) discorre que o interesse público não pode se sobrepor ao privado quando o último almeja a concretização de direitos fundamentais, sendo legítimo, portanto, a ocupação de imóveis públicos por parte de indivíduos que não possuem moradia. Assim, apesar de reconhecer que as restrições à alienação e usucapião dos bens são importantes para proteger o patrimônio público, é forçoso reconhecer a necessidade de conciliar esses interesses, de modo que os direitos sociais, como o direito à moradia, sejam efetivados.

### 3 METODOLOGIA

Para esta pesquisa, foi escolhida a pesquisa qualitativa, a fim de compreender o fenômeno da natureza jurídica dos imóveis públicos frente à efetivação do direito à moradia. Com isso, pretende-se realizar um estudo exploratório e levantar hipóteses para uma nova compreensão do problema (Gil, 2025, p. 17).

Em relação aos métodos, foi definida a pesquisa exploratória de base documental, por meio da consulta à legislação vigente, notadamente a Constituição Federal de 1988, em seus art. 1º, 6º, 23, 170, 182, 183, § 3º e 191; a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), em seus art. 98, 99, 100, 102, 1.225, 1.228; e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), por meio dos *sites* Planalto e Câmara dos Deputados.

O objeto de estudo foi o tratamento legal e constitucional da função social da propriedade e do direito à moradia, em que foram selecionadas normas que discutem a relação entre os referidos direitos. Em relação à abordagem, realizou-se uma análise interpretativa e crítica dos textos normativos e doutrinários, buscando compreender os limites e possibilidades para efetivação do direito à moradia a partir das características dos imóveis públicos. Por fim, a pesquisa compreende o período de 1988 a 2025, considerando a promulgação da Constituição Federal como marco inicial da proteção jurídica da moradia.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A Constituição Federal, além de estabelecer expressamente que o direito à moradia é um direito social (art. 6º), reforça o compromisso dos entes federativos na realização de programas para construção de moradias (art. 23, IX) e prevê que o salário mínimo deve dar cabo de atender às necessidades básicas, como moradia, alimentação, entre outros (art. 7º, IV). Por outro lado, confere especial proteção aos bens públicos, inclusive proibindo, de forma absoluta, a aquisição dos imóveis públicos por usucapião (art. 183, §3º).

Apesar de o regime jurídico dos bens públicos ser de suma importância para proteção do patrimônio público nacional, os índices revelam déficits na afetação dos referidos imóveis. De acordo com dados do ano 2025 da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), aproximadamente mil imóveis públicos foram utilizados para concessão de uso especial para fins de moradia àqueles indivíduos que comprovaram que até 30 de junho de 2001 possuía como seu, por cinco anos, ininterruptos e sem oposição, imóvel da União de até 250m<sup>2</sup>, conforme Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001. Por outro lado, cerca de 19 mil imóveis públicos ainda não têm destinação definida.

A partir disso, autores como Rolemburg (2018) e Rosenvald (2021) argumentam que não basta a classificação do imóvel como público para o cumprimento do princípio da função social, sendo necessário o atendimento das necessidades reais da sociedade, sobretudo para aqueles que não possuem uma destinação específica. Com isso, observa-se que a restrição absoluta para a aquisição da titularidade de

imóveis públicos desafetados constitui um entrave para a concretização do direito à moradia, na medida em que já não atende aos interesses e necessidades atuais da sociedade.

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve decisão do tribunal *a quo* que julgou improcedente a ação de reintegração de posse ajuizada pelo Estado do Paraná em face de cerca de mil famílias que ocuparam área pública, pois:

[...] ponderando-se os direitos constitucionais envolvidos – de um lado, o direito à propriedade e a inafastabilidade do interesse público e, de outro, a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o cumprimento da função social –, conclui-se que na particular hipótese dos autos deve prevalecer a ocupação realizada no imóvel debatido. (STJ, AgInt no AREsp 2.796.391/PR, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, j. 28 mai. 2025).

Assim, ciente dos atributos inerentes aos imóveis públicos, em muitas situações, a desocupação dos indivíduos de área pública trará mais prejuízos que sua manutenção e regularização e, privilegiar parcela vulnerável da população no alcance de uma moradia digna não fere a isonomia ou configura desvio de finalidade, mas, na verdade, é medida que se impõe para garantir o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como foco a análise do princípio da função social da propriedade pública na efetivação do direito à moradia diante da natureza jurídica dos bens públicos e, sem a pretensão de esgotar as discussões sobre o assunto, conclui que tanto os imóveis particulares quanto os imóveis públicos devem se submeter ao cumprimento da função social, sendo esta um direito fundamental, previsto no art. 5º, XXIII, da CF.

Ao se analisar dados recentes do IBGE e SPU, observou-se que os atributos conferidos pela legislação aos imóveis públicos são importantes para sua proteção, na medida que visam a consecução de finalidades públicas. No entanto, muitas vezes essas prerrogativas são impasses para a concretização de direitos sociais, como o direito à moradia pois, embora ociosos e sem destinação, conservam a proibição absoluta à usucapião.

Assim, frente a conjuntura do déficit habitacional que perpassa o país, é fulcral que haja uma nova interpretação dos dispositivos legais e constitucionais, que privilegiem o caráter social da propriedade sem, contudo, desproteger o patrimônio público. Isso pode ser consubstanciado mediante reestruturação dos mecanismos tradicionais de acesso à moradia, por meio de instrumentos de cessão de uso e programas de ocupação regularizada, como alternativas à usucapião.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrumentos de destinação de imóveis da União.** Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao/instrumentos-de-destinacao-2>. Acesso em: 22 nov. 2025.

**BRASIL. Painel Transparência Ativa.** Disponível em:  
<https://qlik-publico.paineis.gov.br/extensions/transparencia-ativa/transparencia-ativa.html>. Acesso em: 22 nov. 2025.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 2.796.391/PR.** Rel. Min. Teodoro Silva Santos. j. 28 maio 2025. DJEN, 4 jun. 2025.

**GIL, Antonio C. Como fazer pesquisa qualitativa.** Rio de Janeiro: Atlas, 2021

**IBGE. Censo Demográfico 2022.** Tabela SIDRA 9867. Disponível em:  
<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9867>. Acesso em: 22 nov. 2025.

**ROLEMBERG, Sheila Santos. A função social da propriedade pública e o direito à moradia.** 2018. Disponível em: <https://ri.ucs.br/handle/prefix/420>. Acesso em: 17 nov. 2025.

**ROSENVALD, Nelson.** A tridimensionalidade constitucional da propriedade. **Revista FAPAD – Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, v. 1, n. 2, p. e053-e053, 2021. Disponível em: <https://revistas.fapad.edu.br/gtp/article/view/53/26>. Acesso em: 16 nov. 2025.

**SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel.** **Curso de Direito Constitucional.** 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

# PARTE VI –

## SISTEMA DE JUSTIÇA, VIOLENCIA, PUNIÇÃO E SELETIVIDADE PENAL

## CAPÍTULO 13

# A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA ENQUANTO MECANISMO DE REDUÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-013>

*Gabriel Bosa Altmayer*

### 1 INTRODUÇÃO

A audiência de custódia constitui um mecanismo jurídico destinado a assegurar o controle judicial imediato da prisão, garantindo que toda pessoa detida seja apresentada, em até 24 horas, à presença de um juiz, conforme estabelecem os tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto de San José da Costa Rica e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. No Brasil, o instituto foi implementado em 2015, por meio da Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de conter a superlotação carcerária e coibir práticas de tortura e maus-tratos no momento da prisão.

A relevância do tema se intensifica diante da crise estrutural do sistema prisional brasileiro, marcada pela superlotação, pelas condições degradantes e pela adoção excessiva da pena privativa de liberdade, principalmente em um contexto de encarceramento crescente que coloca o país entre os que mais aprisionam no mundo (Vasconcellos; Alcântara, 2020). Segundo Souza *et al.* (2025), o estado do Amazonas, por exemplo, possui mais de 60% de presos provisórios, o que evidencia a urgência de mecanismos processuais capazes de garantir o respeito à liberdade e à dignidade humana.

A audiência de custódia, nesse cenário, tem como finalidade permitir ao juiz avaliar a necessidade da manutenção da prisão e verificar as condições em que esta foi realizada, apurando eventuais indícios de maus-tratos ou tortura contra a pessoa em situação de privação de liberdade (Azevedo; Sinhoretto; Silvestre, 2022). Contudo, os autores observam que, embora a audiência de custódia tenha sido concebida como instrumento voltado à redução do encarceramento, sua aplicação ainda enfrenta desafios, com a sua efetividade comprometida pela mentalidade punitiva dominante entre os próprios operadores do direito ao conduzirem as audiências, o que acaba por neutralizar o seu potencial desencarcerador.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar criticamente a audiência de custódia enquanto mecanismo de redução da população carcerária no Brasil, a partir da sua efetividade prática e seus fundamentos normativos à luz da literatura jurídica. Nessa conjuntura, identificar tendências, críticas e perspectivas da literatura acadêmica sobre o tema, torna-se essencial para entender de que forma a audiência de custódia tem contribuído para a redução da população carcerária no Brasil, considerando os entraves teóricos, estruturais e sociais que limitam sua efetividade como instrumento de controle judicial da prisão.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A audiência de custódia encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 5º, LXI, LXV e LXVI, que asseguram o direito à liberdade, à integridade física e ao controle judicial da prisão. Esses dispositivos refletem a matriz garantista do Estado Democrático de Direito, segundo a qual nenhuma restrição à liberdade pode ocorrer sem prévia e imediata intervenção judicial.

No plano internacional, o instituto é previsto no artigo 7º, item 5, do Pacto de San José da Costa Rica, e no artigo 9º, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro pelos Decretos nº 678/1992 e nº 592/1992, respectivamente. A partir da Resolução nº 213/2015 do CNJ, a audiência de custódia foi implementada em todo o território nacional, materializando compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

De acordo com Cordeiro e Coutinho (2018), a audiência de custódia representa um marco significativo para a construção de uma persecução criminal que seja ao mesmo tempo garantista e protetiva, assegurando uma atuação judicial efetiva e regrada no respeito integral aos direitos fundamentais do preso. Já Costa e Castro (2018) apontam que sua criação também está ligada à decisão do STF na ADPF 347, que reconheceu o “estado de coisas constitucional” do sistema prisional e reforçou o dever do Estado de assegurar o controle judicial das prisões.

No campo empírico, Vasconcellos e Alcântara (2020) revelam que, embora o instituto busque reduzir o encarceramento, sua efetividade depende de fatores como o perfil do custodiado, a gravidade do delito e a postura dos magistrados. O estudo, realizado em Rondônia, demonstrou que as decisões ainda são influenciadas pela reincidência e pela percepção social de periculosidade, além de não haver uma uniformidade dos procedimentos entre os magistrados, o que compromete o potencial desencarcerador do mecanismo.

Em contrapartida, Alves e Ribeiro (2018) verificaram que, em Petrolina (PE), a adoção da audiência de custódia resultou em diminuição significativa das prisões provisórias, contribuindo para o controle da superlotação carcerária. Situação semelhante foi observada no Amazonas, onde Souza *et al.* (2025) registraram mais de 16 mil audiências entre 2016 e 2024, das quais 8.835 resultaram em liberdade provisória, evidenciando impactos concretos na redução da população carcerária.

No plano nacional, Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2022) ressaltam que as audiências de custódia se tornaram um espaço de disputa entre práticas garantistas e uma mentalidade punitiva ainda predominante no campo jurídico. Segundo os autores, a convivência entre políticas de encarceramento e medidas alternativas revela uma tensão estrutural do sistema penal brasileiro, em que a tendência punitivista ascende em contextos onde as políticas sociais de bem-estar apresentam declínio.

Sob uma perspectiva internacionalista, Piovesan (2020) afirma que a audiência de custódia possui fundamento nos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, especialmente no art. 7.5 da Convenção Americana e no art. 9.3 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 347, reconheceu que esses dispositivos impõem ao Estado o dever de apresentar a pessoa presa, sem demora, ao juiz, garantindo o controle imediato da legalidade da prisão. A autora destaca, ainda, que a Corte atribuiu eficácia geral e efeito *erga omnes* a tais normas, reafirmando a obrigação do Brasil de cumprir os compromissos internacionais assumidos, conforme o princípio *pacta sunt servanda*, previsto no art. 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Nessa mesma linha, Mazzuoli (2021) aponta que o Conselho Nacional de Justiça, ao regulamentar a audiência de custódia em 2015, apenas deu efetividade interna à norma contida no artigo 7º, §5º, da Convenção Americana, em vigor desde 1992, demonstrando que se trata de uma obrigação jurídica preexistente e não de mera escolha política. A demora em sua implementação reflete, segundo o autor, a falta de conhecimento e de observância dos compromissos internacionais por parte dos órgãos estatais. Assim, à luz de ambos os autores, a audiência de custódia não constitui uma opção política, mas uma obrigação jurídica convencional que decorre diretamente do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e da vinculação do Estado brasileiro aos tratados que o integram.

Sob o ponto de vista doutrinário e filosófico, o instituto pode ser compreendido à luz do garantismo penal de Ferrajoli (2002) que propõe um modelo de direito penal mínimo, fundado em axiomas que tutelam o sistema penal garantista e que limitam o poder punitivo do Estado. Nessa perspectiva, a audiência de custódia representa a materialização prática desses princípios, ao permitir que o juiz exerça controle imediato sobre a legalidade da prisão e sobre eventuais abusos cometidos pela autoridade policial.

Sob essa ótica, Zaffaroni (1989) oferece uma contribuição essencial ao compreender o sistema penal como estruturalmente violador dos próprios princípios que afirma proteger (legalidade, culpabilidade, humanidade e igualdade). Para o autor, não é possível esperar que o sistema penal elimine tais contradições, mas é dever das agências judiciais atuar para reduzir ao máximo a violência institucional e a irracionalidade do poder punitivo, cabendo, o poder judiciário, empenhar-se na constante diminuição dessas violações e na máxima efetivação possível das garantias penais.

Nessa perspectiva, a audiência de custódia assume papel central como instrumento de resistência dentro do próprio sistema penal, pois permite que o judiciário exerça controle direto sobre a legalidade e a necessidade da prisão, funcionando como mecanismo concreto de limitação da violência estatal e de redução do encarceramento desnecessário. Essa visão é convergente com a de Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2022), que defendem a audiência de custódia como instrumento de resistência ao encarceramento em massa e à naturalização da prisão preventiva.

Portanto, o referencial teórico demonstra que a audiência de custódia exerce um duplo papel no contexto do sistema penal contemporâneo: jurídico e político-criminal. No plano jurídico, concretiza o direito fundamental de toda pessoa presa ser apresentada, sem demora, à autoridade judicial, assegurando o controle imediato da legalidade da prisão e a prevenção de abusos e maus-tratos. Já no plano político-criminal, a audiência de custódia se revela como um instrumento de contenção da violência institucional e de enfrentamento da crise carcerária, reafirmando a função humanizadora e limitadora do processo penal frente ao poder punitivo do Estado.

Sua efetividade, contudo, ultrapassa a dimensão normativa, exigindo a consolidação de uma cultura jurídica comprometida com o garantismo e com os princípios constitucionais de liberdade, dignidade e proporcionalidade, de modo a tornar o sistema penal progressivamente mais racional, justo e conforme aos direitos humanos.

### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa é qualitativa, de caráter exploratório e bibliográfico, desenvolvida a partir da análise de fontes que tratam da audiência de custódia sob perspectivas teóricas e empíricas.

Foram utilizados artigos científicos, monografias e obras doutrinárias que abordam a relação entre o instituto e o processo de desencarceramento no Brasil. O recorte temporal compreende o período de 2015 a 2025, abrangendo a década posterior à implementação da audiência de custódia em território nacional.

O levantamento bibliográfico foi realizado a partir de bases acadêmicas e periódicos jurídicos como Google Acadêmico, SciELO, Portal de Periódicos CAPES e Repositórios Universitários. Foram utilizadas combinações de palavras-chave como “audiência de custódia”, “prisão provisória”, “medidas cautelares”, “desencarceramento”, “Resolução nº 213/2015”, “CNJ” e “direitos humanos”.

A amostra final foi composta por sete estudos selecionados, priorizando produções que abordassem diretamente o impacto da audiência de custódia sobre a redução da população carcerária, excluindo-se textos que tratassesem do tema apenas de modo superficial.

Para fundamentar a discussão teórica e crítica, também foram incorporados autores clássicos do garantismo penal e dos direitos humanos, como Zaffaroni (1989), Ferrajoli (2002), Piovesan (2024) e Mazzuoli (2025), cujas contribuições são indispensáveis para compreender os fundamentos normativos e filosóficos que sustentam a aplicação do instituto.

Após a seleção, os materiais foram submetidos a leitura integral e análise de conteúdo, organizando-se as informações em três eixos principais: (1) fundamentos normativos e garantistas da audiência de custódia; (2) resultados empíricos e impactos regionais na redução do encarceramento; e (3) desafios estruturais e culturais à efetividade do instituto.

Essa articulação entre teoria e dados empíricos permitiu construir uma visão abrangente sobre o papel da audiência de custódia enquanto instrumento de controle judicial e política pública de direitos humanos, o que possibilitou identificar padrões de aplicação, divergências regionais e avaliar a eficácia das audiências de custódia no contexto brasileiro, além de viabilizar a análise da relação entre os fundamentos garantistas e os resultados práticos observados.

Por fim, realizou-se uma análise crítica e comparativa entre os estudos, buscando compreender os pontos de convergência e as limitações enfrentadas pelo instituto na prática forense. Reconhece-se, contudo, que por se tratar de uma pesquisa exclusivamente bibliográfica, os resultados dependem da qualidade e da abrangência das produções analisadas, o que pode limitar a generalização dos achados. Ainda assim, o percurso metodológico adotado proporcionou uma visão ampla e fundamentada sobre a audiência de custódia enquanto instrumento jurídico e político de contenção do encarceramento no Brasil.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A literatura especializada demonstra que a audiência de custódia tem produzido impactos concretos, embora desiguais, na redução do encarceramento provisório no Brasil. Os estudos analisados apontam resultados distintos em função de fatores regionais e institucionais.

Em São Paulo, conforme Costa e Castro (2019), os primeiros anos de implementação do instituto resultaram em significativa diminuição de presos provisórios, fortalecendo o controle judicial sobre a legalidade das prisões e ampliando o uso de medidas cautelares alternativas, sobretudo nos delitos de menor gravidade. De modo semelhante, Alves e Ribeiro (2018) observaram, na cidade de Petrolina, que aproximadamente 38% das audiências de custódia resultaram em concessão de liberdade provisória aos presos, refletindo a efetividade do mecanismo na substituição da prisão preventiva por medidas diversas, o que, além de reduzir a superlotação, contribuiu para a economia de recursos públicos destinados ao sistema prisional.

No Amazonas, segundo Souza *et al.* (2025), a implementação do instituto teve início em 2015 e apresentou resultados expressivos entre 2016 e 2024, período em que foram realizadas 16.110 audiências, das quais 8.835 resultaram em liberdade provisória. Esses números evidenciam que, quando aplicadas de forma estruturada, as audiências podem ter efeitos concretos de desencarceramento, agindo como um instrumento para aliviar a pressão sobre o sistema carcerário local, composto por cerca de 62,64% de presos provisórios, muitos dos quais permaneciam encarcerados por mais de noventa dias sem julgamento, em violação ao princípio da razoável duração do processo.

O estudo de Cabral de Vasconcellos e Alcântara (2020), em Rondônia, pontuou que, das 177 audiências analisadas, 47% delas culminaram em decisões favoráveis à liberdade. Entretanto, as autoras

observaram que fatores como reincidência, natureza do crime e percepção de periculosidade ainda influenciam a decisão judicial, revelando a persistência de uma cultura punitivista e seletiva.

Na Bahia, Cruz (2021) verificou que a adoção sistemática de medidas cautelares diversas da prisão tem contribuído para reduzir prisões arbitrárias, destacando a importância do fortalecimento da Defensoria Pública e do suporte estrutural nas unidades judiciais para o funcionamento pleno das audiências.

Em escala nacional, conforme apontam Azevedo, Sinhoretto e Silvestre (2022), dados divulgados pelo Depen/Infopen, relativos a 2018 e 2019, indicam uma queda no percentual de presos provisórios no país, mesmo diante de um constante crescimento da população carcerária nos anos anteriores. Ainda assim, os autores advertem que, em muitos casos, o procedimento é conduzido de forma meramente burocrática, sem efetiva análise das condições do preso ou dos abusos sofridos, o que compromete o papel humanizador e a capacidade de fato do instituto.

De forma geral, os dados empíricos mostram que, quando aplicadas de modo estruturado e comprometido com os direitos fundamentais, as audiências de custódia contribuem não apenas para reduzir a população carcerária e prevenir a tortura, mas também para racionalizar o uso da prisão preventiva e promover a eficiência do sistema penal. Entretanto, as disparidades regionais e a ausência de padronização nas decisões ainda impedem que o mecanismo alcance sua plena função de política pública de desencarceramento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica realizada, foi possível atingir o objetivo proposto de analisar como a literatura acadêmica comprehende a audiência de custódia enquanto mecanismo de redução da população carcerária no Brasil. O estudo evidenciou que o instituto tem sido amplamente reconhecido como instrumento de controle judicial da prisão e de fortalecimento das garantias processuais, ainda que sua aplicação apresente limitações estruturais e culturais.

Constatou-se que a audiência de custódia desempenha papel relevante na redução do encarceramento em massa, especialmente ao possibilitar a substituição da prisão preventiva por medidas cautelares menos gravosas. Contudo, sua efetividade é condicionada à superação de entraves estruturais, como a ausência de uniformidade nas decisões judiciais, o déficit de estrutura administrativa e a persistente mentalidade punitivista que permeia parte do sistema de justiça criminal.

De modo geral, os estudos convergem em reconhecer a audiência de custódia como uma política pública de direitos humanos que visa humanizar o processo penal e combater o encarceramento massivo (Cordeiro; Coutinho 2018; Azevedo; Sinhoretto; Silvestre 2022). Os resultados empíricos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, demonstram que o instituto é capaz de contribuir significativamente para a redução das prisões provisórias, quando aplicado de maneira efetiva.

Assim, em consonância com o pensamento garantista de Ferrajoli e Zaffaroni, mais do que um procedimento formal, a audiência de custódia deve ser compreendida como instrumento de concretização da dignidade humana e de racionalização do sistema penal brasileiro, reafirmando o compromisso do Estado com os tratados internacionais e com a efetividade dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Jaiza Sammara de Araújo; RIBEIRO, Ana Flávia de Souza. Audiência de custódia como alternativa de combate à superlotação carcerária em Petrolina-PE. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 6, n. 12, p. 116–134, 2018. DOI: 10.21527/2317-5389.2018.12.116-134. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosdemocracia/article/view/6995>. Acesso em: 30 out. 2025.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane. Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 59, p. 264–294, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6qk6pmknwF4d6wJPXwTpykC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.
- CORDEIRO, Néfi; COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. A audiência de custódia e seu papel como instrumento constitucional de concretização de direitos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 10, n. 1, p. 76–88, 2018. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2018.101.06>. Acesso em: 30 out. 2025.
- COSTA, Daniela Corrêa Araújo da; CASTRO, Fabiana Oliveira Brandão de. Os reflexos da audiência de custódia no sistema penitenciário do Estado de São Paulo: perspectiva de mudança no tratamento dos presos provisórios. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Curitiba, v. 5, n. 8, p. 179–192, 2019. DOI: 10.19135/revista.consinter.00008.11. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/220>. Acesso em: 30 out. 2025.
- CRUZ, Paula Ricarda. **A aplicação das medidas cautelares diversas da prisão preventiva para redução do cárcere arbitrário e/ou desnecessário nas audiências de custódia em Salvador**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2021. Disponível em: <https://ri.ufsc.br/items/7bd96511-0cc8-469d-835c-8643d2c4d06b>. Acesso em: 30 out. 2025.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. ISBN 978-85-309-9613-0. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996130/>. Acesso em: 30 out. 2025.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 22. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

SOUZA, Ana Carolina Soares et al. Aplicabilidade da audiência de custódia no estado do Amazonas. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 18, n. 1, p. e14907, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.1-377. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14907>. Acesso em: 30 out. 2025.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de; ALCÂNTARA, Kerley Regina Ferreira de Arruda. Criminalidade e as audiências de custódia em Rondônia: o desafio do desencarceramento. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 3, p. 563–583, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.43529. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/43529>. Acesso em: 30 out. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

## CAPÍTULO 14

### QUEM DITA A LEI E A JUSTIÇA? A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SELETIVIDADE PENAL NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-014>

*Fleyber Estênio Leite Soares*

#### 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta como tema a relação entre a presunção de inocência e a seletividade penal no cenário jurídico brasileiro. Apesar da Carta Magna de 1988 destacar o princípio da presunção de inocência como uma das garantias fundamentais, nota-se que, fora da teoria, tal direito não é uma manifestação igualitária. O sistema penal brasileiro revela traços de seletividade, atingindo de maneira mais rigorosa indivíduos de classes sociais mais vulneráveis, enquanto papéis de privilégio econômico e político se tornam notáveis. O título “Quem dita a lei e a justiça?” é uma proposta reflexiva sobre desigualdades estruturais. A escolha do verbo ditar tenta compreender a imposição hierárquica da criação e aplicação da esfera penalista, questionando o exercício do poder de determinar o que é considerado crime e quem merece ser punido, tangenciando a imparcialidade jurídica e sistematizando ferramentas de dominação social.

Diante disso, parte-se da análise da Lei nº 5.941/1973, conhecida como Lei Fleury, que deu a possibilidade do acusado responder ao processo em liberdade. Ainda que tenha tido uma interpretação mais ampla posteriormente, sua origem demonstra ideais elitistas, com a criação de uma norma que protegeu figuras políticas influentes do encarceramento, reforçando um marco protecionista de indivíduos com poder hierárquico e fortalecendo desigualdades sociais. O problema de pesquisa é norteado pela narrativa: de que maneira o princípio da presunção de inocência, mesmo reconhecido pela Constituição, tem aplicação de forma seletiva no sistema penal brasileiro, a partir das relações de poder refletidas pela Lei Fleury? A orientação se pauta na presunção de inocência, que deveria ser um direito universal, mas é perpetuada por critérios sociais e econômicos que indicam quem tem o direito à liberdade e quem é o alvo da punição.

Desse modo, o trabalho tem como objetivo geral analisar criticamente a seletividade penal no Brasil a partir da aplicação do princípio da presunção de inocência, em confronto com privilégios jurídicos da Lei Fleury. Como objetivos específicos, busca-se: examinar o contexto histórico da Lei Fleury e a construção de privilégios no processo penal; discutir o papel do judiciário na perpetuação de abordagens punitivas de seletividade penal; e ponderar a existência desses padrões na sociedade hodierna, por meio de casos recentes de criminalização de inocentes e de desigualdade no acesso à justiça.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A presunção de inocência e a seletividade penal no Brasil são temas de debate de diferentes autores e pensadores penalistas, que buscam, nessa análise, identificar padrões sociais refletidos na Criminologia Crítica. Sob essa ótica, os estudos de especialistas sobre o garantismo e aplicação penal, oferecem um levantamento teórico necessário para compreender como o Direito Penal funciona de modo seletivo, com maior rigorosidade do poder de coerção a grupos vulneráveis determinados. Conforme Zaffaroni (2001), o sistema penal não alcança todos os indivíduos de maneira uniforme, pois ao tentar estabelecer um sistema racional, se perde em uma realidade desfigurada da vivenciada por um amplo corpo social, servindo de auxílio para mecanismos excludentes. Para o autor, “o sistema penal elege alguns candidatos à criminalização” (*ibid.*, p. 245). Neste enfoque, percebe-se que a afirmativa é uma elucidação dos papéis hierárquicos determinantes para idealização do indivíduo alvo da aplicação de penas, fundamentado no contexto de estereótipos atrelados ao convívio e construção particularizada de uma parcela populacional.

Em consonância, Batista (2002) associa a perpetuação da seletividade pela defesa midiática burguesa de discursos legitimadores de inferiorização de infratores e o poder punitivo de autoridades que detenham grande poder de decisão e econômico. Nessa vertente, o escritor se posiciona criticamente sobre a veiculação midiática que destaca o rito punitivista como solução para conflitos. Nessa perspectiva, é evidente que a massificação contraditória de termos noticiários que descrevem certos grupos com a associação de referências negativas só dá continuidade a pré-conceitos que etiquetam populações marginalizadas.

Nesse aspecto, Bastos (*apud* Oliveira, 2020, p. 23) afirma que “Ela [Lei Fleury] surgiu casuisticamente, para permitir que um delegado extremamente ligado à tortura, e que, em função disto, respondia a vários processos de júri, em São Paulo, permanecesse em liberdade depois de pronunciado”. A frase evidencia como o judiciário brasileiro (re)produz padrões de seletividade populacional por meio de mecanismos de privilégios potencializadores de garantias desproporcionais a possíveis infratores, que dependendo da posição social ocupada tem maior chance de alcançar a liberdade, enquanto pessoas pobres e negras continuam sendo a maioria carcerária, de acordo com dados da BBC. Isso exemplifica a desigualdade na proteção estatal, demonstrando como as interpretações jurídicas estão longe de representar uma segurança jurídica que alcance a todos.

Segundo Ostini (2020), o Supremo Tribunal Federal (STF) passa por constantes oscilações, em julgados fragmentados, revelados nas difíceis decisões relacionadas à execução provisória da pena. A autora observa que tal rito intensifica a abertura de possíveis precedentes em casos voltados a avaliar a inocência de infratores, vislumbrando um movimento de insatisfação ao cumprimento da pena sem julgamento concluído. Como abordado anteriormente, a maioria carcerária tem um perfil social bem delimitado, o que acaba indo ao encontro com os possíveis erros das decisões jurídicas, que podem

repercadir de forma desigual, fazendo com que determinados sujeitos sofram consequências com mais intensidade pelos gravames dessas oscilações jurisprudenciais.

Nesse cenário, Maia (2018) reflete sobre a polêmica em torno da execução da pena anterior ao trânsito em julgado, identificando essa interpretação da Suprema Corte como uma forma de atender ao apelo social por mudanças na aplicação da pena, na busca de impedir a impunidade. No entanto, o autor também ressalta que a modificação vai diretamente contra o princípio da presunção de inocência, visto que até o trânsito em julgado, o indivíduo não tem a culpa ainda atribuída. Nesse viés, medidas que buscam prevenir incoerências legais acabam por pormenorizar um estreito elo entre um devido processo legal seguro e as estruturas sociais enraizadas na sociedade brasileira, haja vista os estigmas e encarceramentos em massa de grupos seletos.

Posto isso, o referencial teórico que embasa este trabalho reconhece que a seletividade penal é um fenômeno gerado pelas estruturas históricas, políticas e socioeconômicas do sistema jurídico. Ademais, embora a presunção de inocência seja assegurada pela Constituição de 1988, sua aplicação prática revela padrões de desigualdade que dialogam com os benefícios legislativos ainda presentes no mundo hodierno.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa, em andamento, de natureza qualitativa, será desenvolvida por meio de um exame bibliográfico e documental. A priori, haverá um levantamento de textos de caráter penal que abordem práticas punitivistas relacionadas às desigualdades carcerárias, concentrando o foco em estudos sobre seletividade penal.

Nos mecanismos de busca foram utilizadas as palavras-chave “seletividade penal”, “presunção de inocência”, “Lei Fleury”, “execução da pena”, “poder punitivo” “direito à liberdade” e “judiciário brasileiro”, em bases como SciELO, Google Acadêmico, Banco de Teses e Dissertações da CAPES, além da Lei nº 5.941/1973 (artigo 594) e da Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, inciso LVII), disponíveis no site do Planalto. Também houve a utilização da plataforma Google para o levantamento de artigos que contextualizassem historicamente a Lei Fleury.

Foram encontrados mais de 300 textos que apresentavam relação com o tema central (seletividade penal), no entanto, foram escolhidos para análise as publicações com títulos mais reflexivos, relevância teórica, de anos recentes ou que estivessem alinhados com as outras palavras-chaves, restando trinta. Porém, pelo decurso do tempo, o exame se concentrou em 5 textos publicados, que foram lidos parcialmente.

A Análise dos dados buscará identificar informações que contribuam para o desenvolvimento do projeto e o fortalecimento do embasamento teórico, evitando interpretações subjetivas. O recorte temporal compreende o período entre a promulgação da Lei Fleury (1973) e o contexto jurídico atual do Brasil.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise teve enfoque em cinco textos centrais que debatem a aplicação seletiva da presunção de inocência no Brasil, com destaque nos privilégios penais históricos, no encarceramento em massa e na atuação judiciária.

Os cinco textos selecionados revelam que a presunção de inocência, embora constitucionalmente assegurada, é aplicada de maneira desigual no sistema penal brasileiro. Zaffaroni (2001) argumenta que existe uma operação penalista sistemática, que por meio da escolha de “candidatos à criminalização” demonstra que existe uma seleção que não é ocasional, mas um elemento estrutural do poder punitivo. Além disso, Batista (2002), aponta o papel da mídia na construção de um capitalismo elitista, legitimador de discursos excludentes.

Já em relação a atuação jurisdicional, Oliveira (2020) apresenta que a flexibilização da presunção de inocência, como a execução provisória da pena, está propícia a erros comumente vistos ao longo das evoluções jurisprudenciais, gerando uma ênfase na falta de definição do que seria culpa e impunidade. Tal constatação dialoga com o texto de Ostini (2020), ao tratar sobre as falhas que as decisões judiciais podem revelar no conjunto social. Essa compreensão também é abordada por Maia (2018), que descreve como a “quebra” da culpa posterior ao julgamento mostra como o judiciário ainda precisa passar por mudanças significativas que atendam aos apelos comunitários sem interferir na igualdade legalista.

A Análise dos dados coletados mostra como existe uma diferença evidente entre o discurso normativo da presunção de inocência e sua concretização prática no sistema penal brasileiro. Embora a Constituição de 1988 estabeleça este princípio como garantia fundamental, o estudo das produções doutrinárias e casos analisados revela um padrão persistente de seletividade que condiciona a aplicação dessa garantia a fatores socioeconômicos, raciais e políticos. Os autores da criminologia crítica destacam que essa seletividade não é acidental, mas estrutural, compondo a lógica de funcionamento do sistema punitivo. O contraste entre a proteção jurídica conferida por leis como a Lei nº 5.941/1973 (Lei Fleury) e a realidade do encarceramento em massa da população pobre e negra evidencia um padrão de dualidade penal: há rigor e punição antecipada para uns, enquanto outros são resguardados por mecanismos garantistas interpretados de forma mais favorável.

Ao examinar a evolução histórica da aplicação da Lei Fleury, observa-se que a norma, criada para proteger um agente político específico, acabou convertida em um símbolo da disparidade penal. A análise documental demonstra que, ainda que seu alcance tenha sido posteriormente ampliado, o contexto de sua criação ilustra um modelo de privilégio jurídico direcionado a indivíduos com status social elevado. Esse recorte reforça a argumentação de autores como Zaffaroni (2001), segundo o qual o sistema penal não apenas seleciona quem punir, mas também quem proteger.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, fica demonstrado como a presunção de inocência no Brasil, embora consagrada como garantia constitucional, não se materializa de forma justa e igualitária na prática penal. O estudo revelou que as medidas sancionatórias operam sob um padrão de seletividade que privilegia determinados grupos enquanto recai com maior rigor sobre populações vulneráveis. A Lei Fleury, historicamente, contribuiu para evidenciar esse processo, uma vez que sua origem privilegiou indivíduos com maior poder político e consolidou um modelo de diferenciação no acesso à liberdade durante o processo penal.

Os referenciais teóricos permitiram entender que a seletividade não é um fator injustificado, mas se tornou uma característica questionável do funcionamento do sistema penal em sociedades construídas e marcadas por desigualdades estruturais.

Assim, o estudo evidencia a necessidade de uma reflexão profunda sobre a função do direito penal e o papel do judiciário na perpetuação de desigualdades. Para que a presunção de inocência se torne efetivamente universal, estar em leis e constitucionalizada, é importante que haja transformações dos institutos jurídicos, culturais e políticos que enfrentam os mecanismos de seletividade que estruturam o sistema penal brasileiro. Nesse sentido, a pesquisa contribuirá para o debate crítico e buscará compreender a democratização da justiça não apenas legal, mas como combatente de padrões de poder que determinam quem tem o direito de ser presumido inocente.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, Nilo. Mídia e Sistema Penal no Capitalismo Tardio. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, v. 07, n.12, p.271-289, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://arquivo.bocc.ubi.pt/pag/batista-nilo-midia-sistema-penal.html>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.941, de 22 de novembro de 1973**. Altera os artigos 408, 474, 594 e 596, do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5941.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5941.htm). Acesso em: 11 dez. 2025.

MAIA, Diego Barros. **Investigação da constitucionalidade quanto à prisão penal anterior ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória em face da presunção de inocência**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2018.

MORI, Letícia. **96% homens, 48% pardos, 30% sem julgamento**: o perfil dos presos no Brasil. BBC News Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k4nmd3e2xo>. Acesso em: 12 dez. 2025.

OLIVEIRA, Wassely Madruga Freire Coutinho de. **Presunção de Inocência e Execução Provisória da Pena**: um estudo sobre a realidade brasileira. 2020. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Escola de Direito, Universidade do Minho, Braga, 2020.

OSTINI, Taísa Magro. **A oscilante trajetória do princípio da presunção de inocência**: um estudo de caso sobre o processo decisório do Supremo Tribunal Federal. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: A perda de legitimidade do sistema penal. Tradução de Vânia Romano e Amir Lopes da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2001.

## CAPÍTULO 15

### DO PODER DISCIPLINAR AO ALGORITMO: VIGILÂNCIA DIGITAL E SELETIVIDADE PENAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-015>

*Lívia Vitória Maria da Silva  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, com todas as câmeras em espaços públicos, uso de reconhecimento facial, redes sociais online, algoritmos automatizados, anúncios personalizados e localização via GPS frequentemente ativada, você se percebe uma pessoa cujos passos são vigiados?

É esse questionamento que introduz a temática desta pesquisa, pois ele surge de uma inquietação pessoal. Para isso, busca-se responder: Em que medida as práticas contemporâneas de vigilância atualizam o poder disciplinar descrito por Foucault, perpetuando a seletividade penal?

O objetivo geral é analisar como as práticas contemporâneas de vigilância perpetuam a seletividade penal, a partir da combinação entre o poder disciplinar, a crítica da infocracia e o capitalismo de vigilância, dos autores Foucault, Han e Zuboff. Os objetivos específicos são: revisitar a análise foucaultiana do poder disciplinar; analisar como a lógica da infocracia de Han e do capitalismo de vigilância da Zuboff contribuem para novas formas de seletividade penal na vigilância digital; e discutir as consequências dessas práticas sobre grupos sociais historicamente marginalizados no Brasil. A relevância do tema está no diagnóstico de como as práticas de vigilância digital atualizam o controle social seletivo, e esse diagnóstico, contribui para a criminologia crítica ao destacar os impactos dessas práticas.

#### 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os referenciais teóricos escolhidos para esse diálogo, são a lente que guiará o olhar interpretativo acerca dos dados encontrados durante essa pesquisa. São eles: Michel Foucault quando trata do poder disciplinar, Byung-Chul Han, e seu conceito de infocracia, Shoshana Zuboff e seu conceito do capitalismo de vigilância, e a seletividade penal através de autores que são referência nessa temática, como Alessandro Baratta, Raúl Zaffaroni e Loic Wacquant.

Em síntese, para Foucault (2014, p. 173): “o poder disciplinar [...] organiza-se assim como um poder múltiplo, automático e anônimo”. Isto é, um nível mais elevado de vigilância, pois quando o indivíduo aprisionado está sendo vigiado e não consegue identificar de onde vêm os olhares que podam o seu comportamento, passa ele mesmo a ser o seu vigia e molda-se às regras impostas sem a necessidade de que

algum agente externo o faça. Por isso, o disciplinamento dos corpos é considerado por esse autor o modo mais eficaz para o controle ser exercido.

Nesse sentido, Byung-Chul Han (2022, p. 8) atualiza esse paradigma do controle sobre os corpos ao trazer o conceito de infocracia:

Chamamos regime de informação a forma de dominação na qual informações e seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determinam decisivamente processos sociais, econômicos e políticos. Em oposição ao regime disciplinar, não são corpos e energias que são explorados, mas informações e dados [...] O regime de informação está acoplado ao capitalismo da informação, que se desenvolve em capitalismo da vigilância e que degrada os seres humanos em gado, em animais de consumo e dados.

Infocracia é, portanto, uma vigilância algorítmica que acontece em ambiente virtual e é operacionalizada através da leitura do comportamento dos usuários que se expõem de forma voluntária na rede de internet. Por isso, o controle atual depende da autoexposição voluntária da população.

Já a Shoshana Zuboff (2021), convergindo com as ideias de Han, traz o conceito de capitalismo de vigilância, que além de ser um levantamento de dados para transformá-los em mercadorias, é a busca por novas formas de exploração da previsibilidade do comportamento dos usuários nas redes sociais, aplicativos e sites de buscas na internet. Esses dados comportamentais também são utilizados com a finalidade de moldar comportamentos e escolhas, a fim de gerar o maior lucro possível para as empresas, seguindo a lógica do capital.

Todos esses conceitos, encontram um caminho de confluência para explicar a seletividade penal sobre a vigilância digital nos dias de hoje, visto que o discurso de maior eficiência, prevenção de riscos e neutralidade tecnológica, em especial na segurança pública, encobre o uso de tecnologias de vigilância como um novo mecanismo de controle social.

Para Alessandro Baratta (2002), a operacionalização desse sistema criminal excludente se inicia desde o momento da criação das leis, isto é, o que se define como “crime” é um produto de relações de poder na qual seleciona-se a conduta a ser criminalizada e quem será punido ao cometê-la. Em suas palavras:

Na perspectiva crítica, o crime não é mais realidade ontológica, mas um status atribuído a determinadas pessoas, mediante duas seleções: de bens protegidos penalmente; e dos indivíduos rotulados, entre todos os outros que também realizam infrações penalizáveis (Baratta, 2002, p. 42).

Para Zaffaroni (1991), fica evidente que o sistema penal não erra ao punir as pessoas de forma desigual, apenas cumpre a sua finalidade, e também questiona o papel do sistema penal na reprodução das desigualdades sociais em oposição ao discurso oficial que afirma ser o direito penal neutro e aplicado de forma isonômica para todos.

Wacquant (2001) defende que as políticas de punição e controle social voltadas para as classes hipossuficientes são uma substituição da assistência social que deveria ser prestada pelo Estado neoliberal. O encarceramento serve, portanto, para administrar os efeitos sociais do próprio modelo econômico estatal, segregando os excluídos de suas políticas.

Nesse cenário, a crítica criminológica permanece indispensável para denunciar que, por trás de tecnologias “objetivas”, persistem as mesmas dinâmicas de exclusão que historicamente moldaram o sistema penal.

### **3 METODOLOGIA**

Essa pesquisa tem metodologia qualitativa, de caráter exploratório e crítico, e de natureza bibliográfica e documental. Para tanto, foram utilizados como base autores clássicos e contemporâneos que abordam estudos criminológicos e algorítmicos.

Para além dos autores mencionados para a revisão bibliográfica, foram selecionados trabalhos acadêmicos, levantamento dados e notícias para uma análise crítica e comparativa, com os seguintes critérios de inclusão: artigos publicados em bases de dados do SciELO, Portal de periódicos da CAPES e Google Acadêmico, e em revistas, como a Revista Brasileira de Direito e Intertexto, um relatório sobre o uso do reconhecimento facial na segurança pública brasileira, e notícias relacionadas às falhas da tecnologia de reconhecimento facial como evidências empíricas. O recorte temporal dos dados colhidos são dos últimos 05 (cinco) anos, por ser um período contemporâneo à implementação mais frequente dessas tecnologias. As palavras-chave foram: “vigilância, poder disciplinar, seletividade penal, infocracia, capitalismo de vigilância, investigação criminal, vieses algorítmicos e provas digitais”.

### **4 ANÁLISE DE DADOS**

Após as reflexões trazidas pelo referencial teórico, cumpre destacar que a Análise dos dados reunidos nesta pesquisa permite identificar tendências seletivas e racistas sobre a utilização da vigilância digital no Brasil, como será visto adiante.

Para Michel Foucault, a vigilância do poder disciplinar opera pelo aprisionamento dos corpos em um espaço físico e pela internalização das normas. No cenário contemporâneo, esse poder é deslocado para novas formas de controle ainda mais sutis, que deixam de atuar sobre um corpo físico para atuar sobre um corpo de dados intangível.

Byung-Chul Han (2022, p. 11) evidencia que “a dominação se faz no momento em que liberdade e vigilância coincidem”. Ele também fala sobre a diferença do regime disciplinar foucaultiano para o regime informacional de hoje, onde passa-se de uma política que controla corpos para uma psicopolítica, pois as escolhas dos indivíduos passam a ser controladas através da utilização dos dados fornecidos pela sua própria

exposição na internet. De acordo com Barrichello e Moreira (2015, p. 72), “ela [a vigilância] depende das pessoas que são vigiadas, pois precisa que elas usem as tecnologias, que deixem seus rastros. Um hemisfério move o outro. Se os usuários não usarem a rede, inviabilizam a vigilância digital”.

Neste seguimento, de acordo com Zuboff (2021), a geração atual é refém de uma complexa estrutura de poder, dominação e vigilância, que são operadas por meio dos algoritmos. No entanto, a vigilância digital pode nos alcançar mesmo contra o nosso desejo, servindo para fins estatais.

É o que ocorre no âmbito da segurança pública, conforme demonstra o Mapeamento da Vigilância Biométrica realizado pela Defensoria Pública da União (DPU) em parceria com o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), identificou algumas problemáticas no uso do reconhecimento facial nessa esfera, como a ausência de diretrizes e de relatórios sobre os dados coletados, conforme se observa a seguir:

Um dos problemas graves que identificamos foi a falta de critérios objetivos e transparentes sobre a formação e a utilização da lista de procurados nas operações com tecnologia de reconhecimento facial. Alguns estados informaram que as imagens captadas são comparadas com listas específicas compostas por dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça; outros informaram a existência de um banco de mandados de prisão próprio (Rio de Janeiro), boletins de ocorrência a respeito de desaparecidos (Alagoas e Rio Grande do Sul) e listas de foragidos, procurados e desaparecidos (Pará); (Nunes *et al.* 2025, p. 23-24).

A ausência de critérios claros expõe qualquer pessoa ao risco de ter suas informações captadas e compartilhadas sem conhecimento prévio de onde, quando ou de que forma esse processo acontece, bem como, qual o critério de comparação entre o seu rosto e o de pessoas procuradas pela polícia, violando o princípio da transparência na Administração Pública. O emprego inadequado de ferramentas de IA na área da segurança pública tem produzido, de forma recorrente, cenários em que a tecnologia não só se mostra incapaz de solucionar problemas específicos, como também reforça práticas que perpetuam antigas violações de direitos humanos. Por esse motivo,

[...] os vieses algorítmicos ocorrem quando o algoritmo adquire e reflete os valores humanos, os mesmos desvios culturais que estão implícitos nos dados que são utilizados para treinamento do modelo. E isso acaba por enviesar o resultado final que é obtido (Chaves Júnior *et al.*, 2023, p. 10).

Esse mesmo estudo também identificou que “mais da metade das abordagens policiais motivadas por reconhecimento facial resultaram de identificações equivocadas [...]” (Nunes *et al.*, 2025, p. 5). Esse é o caso de João Antônio Trindade Bastos, confundido com um foragido pelo reconhecimento facial de um estádio de futebol em Aracaju (SE), em abril de 2024. Após ser interrogado e revistado com a delicadeza de praxe da prática policial, restou comprovado tratar-se de um erro (Rodrigues, 2025). Um detalhe muito importante: Bastos é um homem negro.

Outra vítima desse tipo de falha é a servidora pública Daiane de Souza Mello, mulher negra apontada de forma equivocada pelo sistema de reconhecimento facial da Polícia Militar do Rio de Janeiro como

procurada pela polícia (Araújo; Santos, 2024). Esses fatos corroboram de forma empírica com a criminologia crítica, que evidencia que as pessoas negras e de baixa renda enfrentam cotidianamente, uma associação injusta à figura de delinquentes. Isso se manifesta desde as pequenas coisas, como a vigilância excessiva em lojas e outros espaços comerciais, até o extremo de um aprisionamento injusto.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os autores escolhidos para esse diálogo, abordam manifestações distintas do poder disciplinar, mas todos confluem em demonstrar como os mecanismos de controle social se transformam juntamente com a sociedade, e no entanto, preservam a sua função estrutural de tratamento desigual à população subalternizada.

Partindo dessas perspectivas, tornou-se possível compreender que as tecnologias digitais em vez de instaurar uma vigilância marcada pela neutralidade, devido a suposta impessoalidade das máquinas, atualizaram a seletividade que molda o funcionamento do sistema penal.

Enfim, conclui-se que o poder disciplinar, a infocracia e o capitalismo de vigilância se articulam para reforçar um mesmo fenômeno estrutural, a saber: a continuidade da seletividade penal através da vigilância digital.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marina; SANTOS, Edvaldo. Servidora pública é confundida com foragida da justiça por sistema de reconhecimento facial da polícia do RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 08 jul. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/07/08/mulher-e-confundida-com-foragida-da-justica-por-sistema.ghtml>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

CHAVES JUNIOR, Airto; GUASQUE, Bárbara; PÁDUA, Thiago Santos Aguiar de. Segregação racial e vieses algorítmicos: máquinas racistas no âmbito do controle penal. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 19, n. 2, p. e4768, 2023. DOI: 10.18256/2238-0604.2023.v19i2.4768. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadeldireito/article/view/4768>. Acesso em: 20 nov. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

MOREIRA, Elizabeth Huber; BARICELLO, Eugenia Maria Mariano da Rocha. A análise da vigilância de Foucault e sua aplicação na sociedade contemporânea: estudo de aspectos da vigilância e sua relação com as novas tecnologias de comunicação. **Intexto**, Porto Alegre, n. 33, p. 64–75, 2015. DOI: 10.19132/1807-8583201533.64-75. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/50075>. Acesso em: 21 nov. 2025.

NUNES, Pablo *et al.* **Mapeando a vigilância biométrica** [livro eletrônico]: levantamento nacional sobre o uso do reconhecimento facial na segurança pública. Rio de Janeiro: CESeC, 2025. Disponível em: [https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2025/05/CESeC\\_\\_DPU\\_Mapeando\\_a\\_vigilancia\\_biometrica.pdf](https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2025/05/CESeC__DPU_Mapeando_a_vigilancia_biometrica.pdf). Acesso em: 21 nov. 2025.

RODRIGUES, Alex. Estudo aponta riscos das tecnologias de reconhecimento facial. **Agência Brasil**, Brasília, 07 maio 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-05/estudo-aponta-riscos-das-tecnologias-de-reconhecimento-facial>. Acesso em: 03 dez. 2025.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

## CAPÍTULO 16

### ENCARCERAMENTO FEMININO: UMA ANÁLISE SOCIOJURÍDICA NO ESTADO DA BAHIA<sup>1</sup>

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-016>

*Gisele do Prado Sateles  
Gabriel Santos Bitencourt Souza  
Natália Petersen Nascimento Santos  
Beatriz Bastos Porto Novais*

#### 1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro reflete as contradições sociais, econômicas e culturais do país, evidenciando, entre outros aspectos, o crescente número de mulheres privadas de liberdade. Nas últimas décadas, esse fenômeno tem suscitado debates críticos sobre o alargamento do controle penal sobre corpos femininos e a persistência de desigualdades de gênero, especialmente no contexto da Bahia, onde o encarceramento feminino apresenta características específicas, exigindo análise sobre a efetivação da dignidade da pessoa humana, princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro.

O problema de pesquisa deste estudo indaga: no cotidiano prisional, distante da letra normativa, a dignidade da pessoa humana é efetivamente assegurada às mulheres encarceradas? O objetivo geral é analisar o panorama do encarceramento feminino na Bahia à luz desse princípio, verificando se as condições de vida e tratamento nas unidades prisionais respeitam os parâmetros constitucionais e legais que garantem a integridade física, moral e psicológica das detentas. Entre os objetivos específicos destacam-se: identificar condições de saúde, higiene e assistência social; avaliar se a estrutura prisional atende às demandas de gênero, como gestação e maternidade; analisar o papel das políticas públicas e da gestão penitenciária; e apontar falhas e desafios para a humanização do ambiente prisional.

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de visibilizar a realidade feminina no sistema prisional, frequentemente marcada por negligência institucional e estigmas de gênero. O estudo adota abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e aplicação de questionários a gestores de unidades prisionais femininas da Bahia, permitindo confrontar o ideal normativo da dignidade humana com a realidade empírica.

#### 2 REFERENCIAL TEÓRICO

<sup>1</sup> Este trabalho deriva de uma pesquisa sobre o encarceramento feminino, cujos resultados já foram publicados no CONPEDI, sob o título *Panorama Contemporâneo do Encarceramento Feminino no Estado da Bahia*, e no capítulo de livro intitulado *Paradoxo da Crueldade: a Mulher Delinquente no Contexto Carcerário Brasileiro*, publicado na obra *Direito e Sociedade*, volume 1.

O princípio da dignidade da pessoa humana erige-se como o fundamento axiológico e normativo de todo o ordenamento jurídico brasileiro, sendo expressamente consagrado no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Tal princípio, de natureza estruturante, confere unidade e sentido ético ao sistema constitucional, funcionando como parâmetro hermenêutico para a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas, inclusive no âmbito penal e penitenciário.

Conforme sustenta Sarlet (2019), a dignidade da pessoa humana constitui o núcleo axiológico dos direitos fundamentais, configurando-se como valor supremo que deve orientar a atuação estatal em todas as suas dimensões. Nessa mesma direção, Canotilho (2003) assevera que a dignidade humana irradia-se por todo o sistema constitucional, impondo ao Estado o dever inarredável de proteger e promover a integridade física, moral e psicológica de todos os indivíduos, inclusive daqueles que se encontram sob restrição de liberdade.

Nesse contexto, a dignidade humana revela-se como o pilar do processo de humanização das penas, em oposição às concepções meramente retributivas e punitivistas. Bitencourt (2017) enfatiza que o direito penal moderno deve estar intrinsecamente vinculado à função ressocializadora da pena, sendo, portanto, incompatível com práticas cruéis, degradantes ou atentatórias à integridade humana. Tal orientação encontra amparo na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), que estabelece diretrizes para a execução da pena em condições dignas, voltadas à reeducação e reintegração social da pessoa condenada.

Entretanto, a realidade empírica do sistema prisional brasileiro distancia-se sensivelmente desse ideal normativo. Persistem condições marcadas por superlotação, insalubridade, negligência médica e violação sistemática de direitos básicos, configurando um cenário de afronta à dignidade humana. Quando a análise recai sobre o encarceramento feminino, tais problemáticas assumem contornos ainda mais agudos, em razão da ausência de estrutura adequada para atender às peculiaridades de gênero, como maternidade, saúde íntima e cuidado com filhos pequenos.

A literatura especializada evidencia as desigualdades no encarceramento feminino. Varella (2017) descreve o cotidiano das detentas como marcado por precariedade e abandono, enquanto Lemgruber (2016) e Andrade (2018) apontam a invisibilidade das demandas femininas, reforçando uma lógica institucional androcêntrica. De forma convergente, Sales (2021) e Neris e Santana (2023) destacam a insuficiência do atendimento à saúde, especialmente durante a gestação, expondo as mulheres a riscos físicos e psicológicos. Alves e Wendramin (2019), Chaves (2020) e Karpowicz (2016) ressaltam a carência de infraestrutura materna e defendem políticas públicas que garantam creches, espaços de amamentação e suporte psicossocial. Esses estudos indicam que o encarceramento feminino é também um fenômeno social e de gênero, demandando abordagem interseccional que considere classe, raça e vulnerabilidade econômica.

O debate acadêmico atual, portanto, reforça a urgência de reformular políticas penitenciárias e repensar o papel da pena, para que o princípio da dignidade da pessoa humana deixe de ser apenas

normativo e se concretize nas práticas institucionais.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolveu-se sob uma abordagem qualitativa e descritiva, adotando a revisão bibliográfica como método principal para a identificação e análise de produções científicas sobre o encarceramento feminino no Brasil, com ênfase no Estado da Bahia. O recorte temporal, de 2016 a 2024, abrangeu o período de intensificação dos debates acerca das relações de gênero no sistema prisional e da efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana nas políticas públicas voltadas às mulheres privadas de liberdade.

As buscas foram realizadas em bases de dados acadêmicas e institucionais amplamente reconhecidas como: Portal de Periódicos da CAPES, SciELO, Google Acadêmico e Banco de Teses e Dissertações da CAPES, além de relatórios e documentos oficiais. Utilizaram-se como palavras-chave: encarceramento feminino, dignidade da pessoa humana, sistema prisional baiano, mulheres presas, maternidade no cárcere, direitos fundamentais e Lei de Execução Penal.

Os materiais coletados foram submetidos a uma análise crítica e sistematização comparativa, com o intuito de identificar pontos de convergência e divergência entre os autores. Complementarmente, aplicou-se um formulário estruturado, composto por 21 questões objetivas e discursivas, destinado aos gestores de unidades prisionais femininas da Bahia, visando reunir dados empíricos atualizados sobre as condições materiais, sanitárias e assistenciais das internas.

Os resultados foram organizados em categorias temáticas como: saúde, higiene, maternidade, atendimento psicossocial e infraestrutura, possibilitando o cruzamento entre os achados empíricos e os referenciais teóricos. A análise revelou avanços pontuais, porém também persistentes desafios estruturais, evidenciando o descompasso entre o ideal normativo da dignidade humana e a realidade concreta das prisões femininas baianas.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A Análise dos dados obtidos a partir da revisão bibliográfica e da coleta de informações empíricas revela um quadro de avanços pontuais, porém ainda permeado por profundas deficiências estruturais e institucionais no tratamento conferido às mulheres privadas de liberdade. Embora o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) estabeleça diretrizes inequívocas quanto à dignidade da pessoa humana e à função ressocializadora da pena, a realidade observada nas unidades prisionais femininas do Estado da Bahia demonstra que a efetivação concreta desses direitos permanece incompleta, fragmentária e desigual.

Os autores examinados convergem, em linhas gerais, quanto à constatação de um hiato expressivo entre a norma e a prática. Sarlet (2019) e Canotilho (2003) defendem que a dignidade da pessoa humana deve irradiar todo o sistema jurídico, funcionando como fundamento axiológico e vetor interpretativo de todas as políticas públicas, inclusive no âmbito prisional. Nessa mesma direção, Bitencourt (2017) adverte que o sistema penal brasileiro ainda se estrutura sob uma lógica predominantemente punitivista e excludente, relegando a um plano secundário a dimensão pedagógica e reintegradora da pena.

Essa crítica teórica encontra respaldo nos dados empíricos, que evidenciam deficiências persistentes na infraestrutura, no atendimento psicológico e no apoio à maternidade nas unidades prisionais femininas. Varella (2017) descreve a precariedade das condições materiais e a escassez de recursos básicos de higiene, comprometendo a integridade física e emocional das detentas. De forma convergente, Lemgruber (2016) e Andrade (2018) destacam a invisibilidade das demandas específicas das mulheres, sobretudo no que se refere à saúde sexual e reprodutiva, apontando essa omissão como violação recorrente de direitos fundamentais. Além disso, Sales (2021) e Neris e Santana (2023) evidenciam a ausência de políticas públicas efetivas voltadas à saúde materna, denunciando que gestantes e lactantes frequentemente não recebem suporte médico e psicossocial adequado durante a gestação e o período pós-parto, perpetuando o ciclo de vulnerabilidade e exclusão social.

Os dados obtidos no Conjunto Penitenciário Feminino da Bahia indicam melhorias pontuais, como atendimento médico regular, exames ginecológicos periódicos e fornecimento de itens de higiene básica. Contudo, persistem lacunas significativas, especialmente a falta de acompanhamento psicológico contínuo e a insuficiência de absorventes, levando algumas internas a soluções improvisadas - realidade corroborada por Varella (2017) e Neris e Santana (2023).

A maternidade no cárcere, destacada por Alves e Wendramin (2019), Chaves (2020) e Karpowicz (2016), evidencia a ausência de estrutura adequada para gestantes e lactantes, reforçando a necessidade de espaços de convívio materno-infantil e programas de acompanhamento psicológico e educacional que preservem vínculos familiares e promovam a ressocialização.

De forma geral, a literatura reconhece a dignidade da pessoa humana como núcleo da execução penal, mas evidencia divergência entre norma e prática. Observa-se, ainda, uma abordagem interseccional, que considera gênero, classe, raça e vulnerabilidade econômica, revelando múltiplas camadas de opressão sobre mulheres encarceradas.

Em síntese, embora haja iniciativas de humanização no sistema prisional baiano, elas são insuficientes frente às demandas femininas. A dignidade da pessoa humana, apesar de princípio constitucional, permanece mais como ideal normativo do que realidade concreta, exigindo políticas públicas integradas voltadas à saúde, maternidade e reinserção social das mulheres privadas de liberdade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do encarceramento feminino na Bahia evidencia desigualdades estruturais e violações de direitos, apesar de avanços pontuais de políticas públicas. A experiência prisional é marcada por condições precárias, atendimento insuficiente à saúde e ausência de políticas consistentes para maternidade, assistência social e ressocialização.

Os autores destacam a dignidade da pessoa humana como princípio norteador, mas apontam o descompasso entre norma e prática. O estudo enfatiza uma perspectiva interseccional, considerando gênero, raça, classe e vulnerabilidade econômica, mostrando que o cárcere reflete desigualdades históricas e sociais.

Embora haja limitações quanto a dados empíricos atualizados, o estudo indica que fortalecer políticas de assistência social, saúde, educação e reinserção é essencial para romper ciclos de vulnerabilidade e transformar o encarceramento feminino em espaço de cidadania e reintegração.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, L. M.; WENDRAMIN, L. Maternidade e cárcere: um olhar sobre a realidade das mulheres privadas de liberdade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 27, n. 159, p. 115-138, 2019.
- ANDRADE, V. R. O sistema prisional e a (in)visibilidade da mulher encarcerada. **Revista Direito e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 45-62, 2018.
- BITENCOURT, C. R. Tratado de direito penal: parte geral. 21. ed. São Paulo: **Saraiva**, 2017.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CHAVES, R. S. A maternidade no cárcere: desafios e perspectivas no sistema prisional brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 24, n. 1, p. 89-108, 2020.
- KARPOWICZ, L. P. Direitos humanos e o encarceramento feminino no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 34, p. 123-140, 2016.
- LEMGUBER, J. Cárcere e sociedade: estudos sobre o sistema prisional brasileiro. Rio de Janeiro: **Editora Revan**, 2016.
- NERIS, R. C.; SANTANA, P. S. Saúde e dignidade no cárcere feminino: uma análise sobre o sistema prisional baiano. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, v. 20, n. 38, p. 59-76, 2023.
- SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: **Livraria do Advogado**, 2019.
- SALES, D. F. Direitos reprodutivos e encarceramento feminino: desafios para a efetivação da dignidade humana. **Revista Jurídica da Bahia**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 33-54, 2021.

VARELLA, D. Carcereiros. São Paulo: **Companhia das Letras**, 2017.

# PARTE VII –

## TECNOLOGIA, DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E RESPONSABILIDADE

## CAPÍTULO 17

### ÉTICA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES CNJ N° 332/2020 E N° 615/2025

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-017>

*Gabriel Abrilino Bisatto  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

A tecnologia tem sofrido alterações radicais nos últimos anos, consolidando-se como ferramenta estratégica em várias áreas de trabalho como forma de suprir a incessante busca da maior eficiência possível. Nesse sentido, a Inteligência Artificial (IA) foi implementada no Poder Judiciário brasileiro, com aplicações em triagem processual, gestão de acervos e análise de dados, para acelerar a conclusão dos processos judiciais.

Apesar de garantir a velocidade da conclusão de inúmeras tarefas, a adoção da IA também suscita questionamentos éticos sobre transparência, imparcialidade e responsabilidade. Nesse sentido, a inserção dessa tecnologia não resulta, por si mesma, em aspectos positivos, podendo se refletir em comportamentos indesejados, como discriminação social, perda do sentido de identidade humana e da responsabilidade pelos atos praticados. Assim, apresenta-se um dilema entre a inovação tecnológica e os valores fundamentais do exercício da jurisdição.

Com o intuito de enfrentar esses desafios éticos e garantir o uso responsável da tecnologia, o Conselho Nacional de Justiça editou as Resoluções CNJ nº 332/2020, que estabeleceu diretrizes éticas e técnicas para o desenvolvimento de sistemas de IA pelos órgãos judiciais e a nº 615/2025, que amplia essas diretrizes para aprimorar a segurança, a explicabilidade e o controle humano sobre decisões automatizadas, além de promover a *accountability* (prestações de contas e responsabilidade institucional) nesse âmbito. Diante disso, surge a indagação: como as Resoluções do CNJ nº 332/2020 e nº 615/2025 incorporam princípios éticos para orientar o uso responsável da inteligência artificial no Judiciário brasileiro?

Assim, faz-se necessário examinar os referidos marcos legais que regulamentam a aplicação desses sistemas no Judiciário brasileiro, com foco nos princípios éticos expressos nas Resoluções CNJ nº 332/2020 e nº 615/2025. Tal pesquisa se justifica dada a relevância do tema em razão da crescente automação dos processos judiciais e da necessidade de garantir que a tecnologia seja utilizada em conformidade com os direitos fundamentais, a moralidade administrativa e a confiança pública na Justiça.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

É imperioso que a ética, entendida como conjunto de costumes, hábitos e práticas de um povo, que estabelecem e justificam valores e deveres (Marcondes, 2007), seja incorporada no uso da IA. Tal necessidade decorre da própria Constituição Federal de 1988, que consagrou a necessidade de preservar a dimensão humana do julgamento, assegurando princípios como o devido processo legal, a imparcialidade e a dignidade da pessoa humana. Nessa perspectiva, a ética deve orientar a atuação de todos os agentes que compõem o sistema de Justiça, humanos ou tecnológicos, para que as decisões automatizadas não comprometam o respeito à condição de pessoa do jurisdicionado. Assim, o agir ético no Judiciário implica o uso consciente, responsável e transparente das tecnologias, de modo que estas permaneçam a serviço da Justiça e da realização dos direitos fundamentais, e não de interesses alheios à função jurisdicional (Selem; Maia, 2018).

Para compreender como esses valores éticos se relacionam com as novas tecnologias, é necessário entender o próprio conceito e funcionamento da Inteligência Artificial. Quanto à definição de IA, de modo geral, é um recurso computacional cujo processamento de dados é semelhante ao modo de pensar dos seres humanos (Pincelli; Américo; Belda, 2023), essas ferramentas foram desenvolvidas para processar entradas de dados com linguagem natural para os usuários e produzir respostas na mesma linguagem. Apesar de o nome sugerir, essa tecnologia não tem consciência, apenas foi programada para organizar palavras e produzir respostas (Cortiz, 2023; Wolfram, 2023). Sendo assim, não pode substituir a atuação humana como palavra final na decisão judicial.

Antes da edição do marco normativo atualmente vigente, o tema já havia sido disciplinado pela Resolução nº 332/2020. Porém, com a evolução das ferramentas digitais utilizadas pelo Judiciário, tornou-se necessária uma atualização normativa mais robusta. Nesse sentido, a fim de garantir a aplicação de ferramentas que promovam a eficiência do Poder Público sem afastar a ética, o CNJ passou a estabelecer parâmetros mais claros e rigorosos por meio da Resolução nº 615/2025. Em seu artigo primeiro, a normativa prevê que a utilização da IA deve ser “transparente, isonômica e ética, em benefício dos jurisdicionados e com estrita observância de seus direitos fundamentais”. Ainda nessa linha, um ponto importante incorporado pelo novo marco regulatório é a inserção expressa da *accountability*, entendida como prestação de contas e responsabilidade institucional. Associada a essa ideia, destaca-se também a transparência, que assegura tanto o contraditório quanto o próprio dever de prestar contas.

Para analisar mais a fundo a transparência, observa-se um caso prático analisado por Carvalho (2025). Em 2013, nos Estados Unidos, um suspeito de envolvimento em tiroteio foi avaliado por um sistema conhecido pela sigla Compas, que avalia, a partir de informações disponibilizadas num questionário e antecedentes do sujeito, numa escala de 0 a 10, a probabilidade desse de vir a cometer novos delitos. O problema ocorreu quando a corte Americana julgou o caso levando em consideração a nota dada pelo

sistema, que categorizou o indivíduo como de alto risco. Apesar de usarem a IA no caso, os magistrados não detinham acesso aos critérios utilizados pelo sistema, tampouco foram disponibilizados para defesa, pois o sigilo comercial dos sistemas impede a divulgação.

Dado o caso exposto, é possível perceber a imprescindibilidade da transparência da IA, quando aplicada para analisar direitos das pessoas. É nesse contexto que duas visões se colidem, a garantia de transparência e a proteção à propriedade, representado pelo código-fonte da IA. Para conciliar essa relação, a resolução em análise acertadamente previu expressamente tanto a auditoria e monitoramento das soluções da IA, quanto a transparência promovida por meio de indicadores claros e relatórios públicos, com utilização de critérios proporcionais ao impacto da solução sem que houvesse a necessidade de acesso irrestrito ao código-fonte. Dessa maneira, permite-se tanto a garantia aos direitos fundamentais da sociedade como um todo, quanto os direitos econômicos das empresas que investem para a produção dessa tecnologia.

Somado a isso, está a necessidade de manter a autoria sobre as decisões judiciais nas mãos de pessoas, representados pelos magistrados, função indelegável a qualquer outra pessoa (Antônio Gaio J.; Fábia Silva, 2021). Nesse sentido, acrescenta-se o entendimento de Patrícia A. Hoch (2022), segundo a qual o acompanhamento do juiz humano é condição para a utilização da IA no círculo hermenêutico. Para garantia desse fundamento, a resolução prescreveu no art. 19, § 3º, II, que a ferramenta de IA será de caráter auxiliar e complementar, vedando expressamente a utilização como forma autônoma de tomada de decisões e manteve o magistrado como responsável integralmente como responsável pelas decisões tomadas e informações nelas contidas.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa é de natureza qualitativa, exploratória e documental, fundamentada em revisão bibliográfica e aplicação em estudos de casos práticos. Tem por objetivo analisar os princípios éticos presentes nas Resoluções CNJ nº 332/2020 e nº 615/2025, que tratam do uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. Para tanto, realiza-se análise interpretativa dessas normas, com foco na identificação e discussão dos princípios éticos nelas contidos, relacionando-os, de forma sintética, aos valores constitucionais da Administração Pública e aos direitos sociais e fundamentais.

### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

Como visto, as Resoluções do CNJ trazem consigo muitos princípios expressos, dentre esses os principais são: transparência, não discriminação, supervisão humana, responsabilidade, explicabilidade e *accountability*. É por meio destes que é possível implementar um sistema de IA que garanta os direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Resolução n° 332/2020, agora revogada, já previa a necessidade da transparência. O art. 8º, em seus seis incisos, descreviam o conceito de transparência para a implementação da IA. A referida norma, se mostrou de suma importância nesse momento inicial da inserção da ferramenta, pois criou as bases mínimas para controle do uso (Brasil, 2020). Nesse caso, o inciso VI exigia que fosse possível o fornecimento de explicação satisfatória e passível de auditoria para qualquer decisão apresentada pelo modelo de IA permitindo controle tanto dos motivos quanto do conteúdo-base com que se alimentou a ferramenta.

A transparência permite que os cidadãos conheçam os critérios utilizados para as tomadas de decisões. É justamente esse conhecimento que permite a fiscalização da justiça, de modo que fica evidente a importância da transparência para garantir a legitimidade e a confiança pública no uso da tecnologia.

Ainda, a supervisão humana foi destacada no art. 15 da Resolução do CNJ n° 615/2025, ao prever a criação do Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário, que será composto por 14 membros titulares de origens variadas, como juízes, representantes da OAB e da sociedade civil. O comitê terá atribuições de fiscalizar, classificar riscos, estabelecer diretrizes para os sistemas, entre outras. Nesse sentido, ponto de destaque está na alínea b, §3º:

b) nos contratos firmados com empresas de tecnologia, deverão ser incluídas cláusulas contratuais que exijam o cumprimento da legislação e das decisões judiciais brasileiras, prevendo expressamente a possibilidade de rescisão contratual e a aplicação das penalidades em caso de descumprimento. (Brasil, 2025)

A possibilidade de responsabilizar a fornecedora da tecnologia é um grande salto para a garantia dos direitos fundamentais, pois amplia o dever de cuidado ao máximo de agentes possíveis.

Por fim, além dos já citados, destaca-se o princípio da responsabilidade, também denominada *accountability*. A Resolução n° 615/2025 reforça esse valor ao exigir que todos os sistemas de IA utilizados pelo Judiciário estejam submetidos a mecanismos estruturados de auditoria, classificação de risco e monitoramento contínuo (Brasil, 2025). Ao prever tais instrumentos, a normativa assegura que a implementação tecnológica não ocorra de maneira desvinculada do controle institucional, permitindo a identificação de potenciais falhas, vieses ou danos antes que produzam efeitos concretos sobre os jurisdicionados. Além disso, o princípio da responsabilidade impõe que cada agente envolvido — desenvolvedores, gestores públicos, magistrados e fornecedores — responda de forma clara e rastreável pelos atos praticados, garantindo que a automação não dilua a responsabilidade decisória nem gere zonas de opacidade. Assim, a *accountability* consolida-se como elemento indispensável para preservar a ética, a segurança jurídica e a confiança pública no uso da IA pelo Poder Judiciário.

Diante do exposto, torna-se evidente que ambas as resoluções representam um avanço significativo ao estabelecer um marco normativo que vincula a inovação tecnológica a valores éticos e constitucionais,

assegurando a proteção dos direitos fundamentais. Entretanto, a existência de regulamentação, por si só, não é suficiente. A efetividade desses princípios depende diretamente de sua aplicação prática e da formação ética dos servidores e magistrados responsáveis pelo uso das ferramentas tecnológicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das resoluções demonstrou a preocupação da justiça brasileira com a inserção adequada da nova ferramenta no judiciário, alinhando inovação tecnológica e proteção dos direitos fundamentais. Os princípios éticos presentes nesses marcos normativos revelam um esforço institucional para evitar que o uso dessas ferramentas comprometa garantias constitucionais.

A Resolução nº 332/2020 cumpriu papel essencial ao estabelecer as bases iniciais para o controle ético e técnico dos sistemas de IA. Contudo, a evolução tecnológica e os desafios decorrentes do uso crescente dessas ferramentas tornaram necessária a atualização promovida pela Resolução nº 615/2025, que aprimorou mecanismos de governança, instituiu estruturas de supervisão independente e reforçou a centralidade do controle humano. A previsão de auditorias contínuas, de critérios proporcionais de transparência e da responsabilização compartilhada entre magistrados, desenvolvedores e fornecedores representa avanço significativo para a construção de um ambiente jurídico mais seguro e confiável.

Dessa forma, conclui-se que a regulamentação do CNJ representa um marco essencial para harmonizar eficiência tecnológica e valores democráticos. Apesar disso, ainda há grandes desafios a serem enfrentados na capacitação para o uso e fiscalização efetiva da IA. Portanto, é fundamental que o debate sobre a ética e tecnologia continuem, especialmente diante das rápidas mudanças provocadas pelo desenvolvimento de novas ferramentas digitais e das implicações que causam para a imparcialidade e o acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 332, de 25 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 615, de 11 de março de 2025.** Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1555302025031467d4517244566.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2025.

CARVALHO, Lucas Borges de. Governos inteligentes? Parâmetros para uma avaliação crítica do uso de sistemas de IA no setor público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 284, n. 2, p. 127–151, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/91301>. Acesso em: 1 dez. 2025.

CHESTERMAN, Simon. **We, the robots?** Regulating artificial intelligence and the limits of the law. Cambridge, UK: Cambridge University, 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijlit/article-abstract/31/3/279/7264132>. Acesso em: 1 dez. 2025.

CORTIZ, Diogo. **PUC Analisa**: entenda o que é o ChatGPT. 2023a. 1 vídeo (2min). Publicado pelo canal TVPUC. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zsHZOssuQQ&t=51s>. Acesso em: 1 dez. 2025.

JÚNIOR, Antônio Gaio; SILVA, Fábia. Direito, processo e inteligência artificial. Diálogos necessários ao exercício da jurisdição. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 60-99, janeiro 2023.

MARCONDES, Danilo. **Textos Básicos de Ética**: De Platão a Focault. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

HOCH, Patrícia. **Inteligência Artificial e Juiz-Robô**: Os Algoritmos na Tomada de Decisões pelo Poder Judiciário. São Leopoldo, RS. 2022.

PINCELLI, Renato; AMÉRICO, Marcos; BELDA, Francisco Rolfsen. Reflexões sobre uma possível inteligência artificial subconsciente. In: ALBINO, João Pedro; VALENTE, Vânia Cristina Pires Nogueira (Orgs.). **Inteligência artificial e suas aplicações interdisciplinares**. Rio de Janeiro: e-Publicar, 2023. p. 58–71. Disponível em: <https://www.editorapublicar.com.br/ojs/index.php/publicacoes/article/view/790/435>. Acesso em: 1 dez. 2025.

SELEM, Maria Célia Orlato; MAIA, Anete Lobato. Ética, poder judiciário e democracia: uma breve introdução. In: MADURO-ABREU, Alexandre (Org.). **Gestão judiciária**: conteúdos e disciplina. Brasília: Editora IABS, 2018. p. 08-25. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32444/3/CAPITULO\\_EticaPoderJudiciarioDemocracia.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32444/3/CAPITULO_EticaPoderJudiciarioDemocracia.pdf). Acesso em: 1 dez. 2025.

WOLFRAM, Stephen. **What Is ChatGPT Doing ... and Why Does It Work?** 2023. Escritos de Stephen Wolfram. E-book. Disponível em: <https://writings.stephenwolfram.com/2023/02/what-is-chatgpt-doing-and-why-does-it-work/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

## CAPÍTULO 18

### VAZAMENTO DE DADOS PESSOAIS NAS REDES SOCIAIS: A RESPONSABILIDADE CIVIL DA EMPRESA META À LUZ DA LGPD E GDPR

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-018>

*Gabriel Lincoln Rodrigues Novais  
Natália Medina Araújo*

#### 1 INTRODUÇÃO

O direito à privacidade corresponde ao direito fundamental que estabelece a todo o cidadão o controle e proteção dos seus dados pessoais em suas variadas categorias no âmbito social e profissional, e o doutrinador Flávio Tartuce (Tartuce, 2025) descreve a caracterização do direito à privacidade como uma garantia que zela pela proteção das informações pessoais. Nesta conjuntura, com o desenvolvimento da sociedade e evolução do conhecimento através das redes sociais, o ambiente consolidou o seu espaço na comunicação, prestação de serviço, organização da vida cotidiana e armazenamento de dados nas plataformas de grandes empresas.

Diante disso, as redes sociais administradas pela empresa *Meta Platforms Inc.*, o *Facebook*, *Instagram* e *WhatsApp*, tornaram-se depositárias de um volume expressivo de dados pessoais, cujo tratamento contínuo de coleta e armazenamento de dados pessoais. Com a coleta dos dados, os usuários ficam inseguros diante das informações constadas nas mãos das empresas, a garantia de proteção e a responsabilidade civil na ocorrência de algum vazamento de dados, manipulação das informações ou crime cibernético que causam danos às vítimas.

Todavia, a responsabilidade civil gera uma grande preocupação diante dos delitos virtuais, pois as pessoas confiaram seus dados às empresas, e mesmo com o respaldo legal em respeito aos seus direitos e responsabilização dos agentes pelo vazamento de dados, ainda assim é muito recorrente casos relacionados a esse problema de vazamento de dados.

Deste modo, essa pesquisa tem como recorte o estudo de caso da empresa *Meta Platforms Inc.* no contexto dos vazamentos de dados pessoais ocorridos nas plataformas digitais vinculadas à empresa. Assim, esse estudo consiste em compreender a responsabilidade civil da empresa diante desse incidente no âmbito social e digital, considerando como fundamento a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR). Por essa razão, analisam-se os mecanismos de proteção e reparação de danos previstos nas leis constitucionais e infraconstitucionais. Nesta conjuntura, em reflexo com o caso brasileiro, serão analisados os fundamentos constitucionais e jurídicos que estabelecem o direito à privacidade, além dos critérios jurídicos que orientam as empresas em prol do

tratamento, armazenamento e proteção dos dados pessoais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 descreve a proteção de dados pessoais como uma das garantias dos direitos fundamentais, a qual corresponde a uma das categorias do direito à privacidade no âmbito digital, ou seja, quando falamos em privacidade, estamos nos referindo ao macro da sociedade, no âmbito pessoal e também digital. O artigo 5º, inciso X, da Constituição LXXIX Federal assegura como fundamento a proteção da privacidade do indivíduo (Brasil, 1988). O artigo 5º, LXXIX, e o artigo 5º, XXVI, da mesma lei asseguram o direito à proteção e tratamento dos dados pessoais, inclusive nos dispositivos digitais, e isso demonstra a preocupação e preservação, principalmente diante da circulação de dados (Brasil, 1988).

A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) representa a resposta da sociedade diante do avanço tecnológico e preocupação diante da quantidade de informações presentes nas redes digitais e de que forma as pessoas poderiam utilizar as redes com segurança e integridade. Deste modo, essa lei define os parâmetros bem claros sobre quem é o responsável pelo dano causado nas redes, por quê e razões, onde está a proteção estabelecida pelas empresas, isso com o objetivo de garantir a segurança, meios de prevenção de danos e na responsabilidade de agir antes que algo aconteça (responsabilidade proativa).

O direito à privacidade constitui um direito fundamental previsto no ordenamento jurídico, em conjunto com o consolidado no direito constitucional e âmbito digital, em conjunto com o fundamento cível em respeito como direito à privacidade e proteção de dados digitais no Brasil, em consonância com o sistema normativo internacional em prol da segurança da sociedade e a responsabilidade civil das empresas aplicáveis às plataformas digitais, no qual contém a garantia de segurança e proteção dos dados pessoais. Nesse contexto, o escritor Danilo Doneda (2006), em sua doutrina *Da Privacidade À Proteção De Dados Pessoais*, afirma que proteger dados não é apenas adotar técnicas ou protocolos de segurança, mas assegurar a liberdade individual diante do avanço da vigilância, do monitoramento e do perfilamento realizados por grandes empresas de tecnologia. Em sua obra, o autor enfatiza a importância e reconhecimento da proteção de dados e descreve como o desdobrar da garantia constitucional em respeito à dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, as normas jurídicas contribuem com o regulamento e a proteção de dados pessoais, contudo, a realidade demonstra que vazamentos de informações digitais ocorrem de maneira contínua. Essa questão revela que os sistemas de segurança utilizados pelo Estado e pelas empresas ainda são frágeis, e coloca em risco o direito fundamental à privacidade e na categoria social.

O pesquisador Moisés de Oliveira Cassanti (2014), em seu livro *Crimes Virtuais, Vítimas Reais*, descreve a *dark web* como uma parte oculta da internet com um grande ecossistema de informações sigilosas disponibilizadas sem o consentimento das pessoas, e esses dados circulam de forma clandestina,

aumentando os riscos sociais. Dessa forma, os danos podem ser maiores e fica mais difícil identificar quem foi afetado e o causador desse dano. E esse fato apresenta uma crítica social que questiona o porquê dos vazamentos de dados mesmo com a presença de normas que regulam a segurança dos dados. Por isso, o autor descreve em sua doutrina o quanto é fundamental reforçar quem é o responsável por cuidar desses dados e por esses danos causados às vítimas.

Mediante os danos causados pelos vazamentos de dados e a responsabilidade civil, o pesquisador Bruno Bioni (2022) examina o regime de consentimento e a responsabilidade dos agentes de tratamento na proteção aos dados, isso em razão objetiva de garantia e proteção de dados, com o critério de segurança para em caso de ocorrência de vazamento de dados e reparação dos danos, sugerindo que, em megavazamentos praticados por grandes plataformas digitais, o sistema brasileiro se aproxima de padrões de responsabilidade objetiva, e exige atuação da ANPD e do Judiciário para defesa dos titulares. O autor argumenta em sua doutrina *Regulação e Proteção de Dados Pessoais - O Princípio da Accountability*, no qual fundamenta através da análise jurídica sobre o vazamento de dados, e que, portanto, os danos não se limitam em consequentes violações formais aos deveres de segurança previstos na legislação Constitucional e Infraconstitucional. E, em diálogo com a abordagem do Doneda (2006), essa perspectiva demonstra que a proteção de dados não é mero adereço normativo, mas eixo estruturante da atuação estatal e judicial.

O Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR), a lei da União Europeia originada em 2018, é a responsável pela garantia de proteção de dados pessoais do país e, mediante a ocorrência de ato ilícito e/ou cibernético, atribui para os responsáveis as medidas e sanções cabíveis para a reparação dos danos causados às vítimas. E, através da análise comparativa, é importante salientar que na União Europeia estabelecem um sistema de deveres cujo descumprimento pode gerar reparação de danos e sanções administrativas expressivas, isso em razão da grande importância na preservação dos dados dos habitantes do país.

Diante disso, em análise comparativa, a principal diferença entre eles está no nível de exigência e aplicabilidade da norma: o GDPR consiste no sistema de aplicação de penalidade e reparação de danos, nos quais as multas são mais altas, em conjunto com atividades reparatórias, e um sistema de fiscalização mais forte. Já a LGPD é mais flexível e aplica penalidades menos severas. Além disso, o GDPR possui regras mais consolidadas para a transferência de dados para outros países, enquanto a LGPD ainda está evoluindo nesse aspecto e aprimorando seus mecanismos de fiscalização.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa adota a metodologia de pesquisa qualitativa, mediante o estudo do caso Meta, em conjunto com a análise e interpretação das normas constitucionais, infraconstitucionais e dispositivo normativo comparado da GDPR, doutrinários dos autores que tratam sobre pesquisas relacionadas ao

vazamento de dados pessoais e a responsabilidade civil das empresas. Deste modo, essa metodologia de pesquisa contribui com os estudos científicos apresentados pelas doutrinadoras Marconi e Lakatos (2023) no livro *Fundamentos de Metodologia Científica*, na qual as autoras explicam sobre o tipo de pesquisa consistente na coleta e organização das pesquisas coletadas, contribuindo para a compreensão jurídica e sem a análise de dados estatísticos.

Diante do estudo comparativo, o recorte temporal da pesquisa tem o caráter exploratório e descritivo, abrangendo o período de 2018 a 2025, no qual examina a estrutura normativa da LGPD, lei sancionada em 2018 sobre a proteção de dados no direito digital, e o GDPR, lei que também entrou em vigor em 2018 com o critério de proteger os dados dos cidadãos europeus.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise de dados desta pesquisa corresponde ao critério qualitativo, por meio da coleta de dados sobre a pesquisa em respeito ao vazamento de dados e responsabilidade civil da empresa Meta.

Com isso, em respeito ao direito à privacidade digital, o pesquisador Bruno Bioni (2021) faz uma análise sobre a garantia da proteção de dados aos moldes do direito à privacidade presente na Constituição Federal, no artigo 5º, em conjunto com a Lei Geral de Proteção de Dados que fundamenta a importância da preservação dos dados pessoais, e com base nisso ele explica de maneira análoga que, quando falamos em direito à privacidade, não estamos nos referindo apenas ao âmbito social exclusivamente, mas também ao teor tecnológico, ou seja, o direito à privacidade corresponde à esfera macro do sistema normativo e social, conforme a garantia como direito fundamental.

Só que, mesmo diante do sistema normativo que estabelece o sistema de segurança social e digital, aparentemente não atende às demandas da sociedade, por conta da quantidade de casos de vazamento de dados, e deste modo, o pesquisador Moisés de Oliveira Cassanti (2014) explica sobre os perigos expostos nas redes sociais e a ineficácia das medidas de segurança para a preservação e proteção de dados, os agentes conseguem acessar os dados das pessoas sem o consentimento e de maneiras mais variáveis para praticar atos ilícitos.

Em resposta a essa problemática, o pesquisador Bruno Bioni (2021) fundamenta sobre a responsabilidade civil das empresas, e em reflexo ao caso da pesquisa, a empresa Meta pelos dados, na qual contém a responsabilidade objetiva pelo vazamento de dados causados perante a falha de segurança. Todavia, isso não afirma a ineficácia das normas constitucionais e da LGPD, mas sim traz uma reflexão sobre a responsabilidade das empresas perante os crimes digitais e danos causados às vítimas.

#### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta pesquisa, é possível compreender como a LGPD ajuda o Brasil a ficar mais próximo

dos padrões internacionais de proteção de dados, especialmente no que diz respeito aos princípios e aos direitos dos titulares, refletindo no caráter social e constitucional do direito à privacidade em sua extensão, e através do estudo de caso Meta, enxergamos a importância da LGPD para a garantia e regulamento da proteção de dados e medidas para a reparação dos danos. Entretanto, quando analisamos se a LGPD está alinhada ao GDPR, percebemos que há uma certa compatibilidade nas regras, mas ainda há bastante distância na prática, na efetividade das ações, especialmente em respeito à responsabilidade civil.

Em analogia, mesmo com as semelhanças da legislação brasileira com o modelo europeu, para criar um sistema contributivo como a GDPR é preciso aumentar a fiscalização, aprimorar as medidas para a reparação dos danos e responsabilidade civil, avançar nas regulamentações e contar com o compromisso constante das empresas e do governo na proteção das informações.

## REFERÊNCIAS

BONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais**: a construção do campo e a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados. São Paulo: Gen | Forense, 2021. Disponível em:  
[https://www.kufunda.net/publicdocs/Proteção%20de%20dados%20pessoais%20\(Bioni\).pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/Proteção%20de%20dados%20pessoais%20(Bioni).pdf). Acesso em: 5 out. 2025.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Brasília, DF, 2018. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13709-14-agosto-2018-787077-publicacaooriginal-156212-pl.html>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

CASSANTI, Moisés de Oliveira. **Crimes reais**: vítimas virtuais. Rio de Janeiro: Brasport, 2014. 162 p.  
Disponível em:  
[https://drive.google.com/file/d/1q2TKx7iM8QPyc1qw\\_51WS4cDq9xqGw\\_w/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1q2TKx7iM8QPyc1qw_51WS4cDq9xqGw_w/view?usp=sharing). Acesso em: 5 out. 2025.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.  
Disponível em:  
[https://ctic.br/media/docs/publicacoes/2/20220817110001/privacidade\\_protecao\\_de\\_dados\\_pessoais\\_2021\\_livro\\_eletronico.pdf](https://ctic.br/media/docs/publicacoes/2/20220817110001/privacidade_protecao_de_dados_pessoais_2021_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 5 out. 2025.

# PARTE VIII –

## IDENTIDADES, INCLUSÃO, REPARAÇÃO E SOCIOAMBIENTALISMO

## CAPÍTULO 19

### IGUALDADE E DIGNIDADE COMO BASE PARA CONCRETIZAR O DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA: O ACESSO DE PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO ENSINO SUPERIOR

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-019>

*Rilton Soares Sales Júnior  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as iniciativas governamentais tornaram evidente o avanço das políticas públicas voltadas à inclusão educacional de pessoas com deficiência. Tal cenário reafirma os pilares constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana, que não devem ser vistos como meros enfeites da Constituição, mas como fundamentos que podem orientar qualquer prática educacional. Contudo, ao observarmos o dia a dia nas instituições de ensino de nível superior, ainda é notório a existência de obstáculos que insistem em permanecer. São problemas de ordem estrutural, didática e até mesmo atitudinal que, em conjunto, dificultam o ingresso, a continuidade e a finalização dos estudos por alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Essa situação revela a necessidade de intensificar estratégias e medidas que, de fato, impulsionem um ensino inclusivo, e não uma inclusão apenas no discurso.

Não podemos negar a relevância jurídica e o impacto social deste debate. Estamos analisando dois amparos da CF/88: a igualdade material e a dignidade da pessoa humana. Tais princípios moldam a forma de como compreendemos o direito à educação, o qual não deve ser interpretado como uma simples formalidade, mas como peça fundamental para o acesso à cidadania, à equidade e à inclusão. Desse modo, analisar como as leis asseguram que indivíduos com Transtorno do Espectro Autista tenham total acesso e possam participar plenamente do ensino superior quer dizer, essencialmente, averiguar se o governo brasileiro está cumprindo sua promessa de oferecer chances verdadeiras para que todos estudem com respeito, priorizando a pluralidade e impulsionando a equidade social. Conforme esse cenário surge a dúvida que norteia este estudo: até que ponto as normas nacionais e internacionais asseguram, de fato, a inclusão de pessoas com TEA no ensino superior, de modo a concretizar a igualdade material e a dignidade da pessoa humana?

Baseado nisso, este trabalho se propõe a: 1. Apresentar os fundamentos constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana aplicados ao direito à educação inclusiva; e 2. Examinar as principais normas, tanto nacionais quanto internacionais, que tratam da inclusão de estudantes com TEA no ensino superior.

Diante desse panorama, a estrutura deste estudo irá seguir a seguinte construção: de início, é

contextualizado o tema e discutido a base teórica da inclusão educacional e seus princípios constitucionais; e, em seguida, examinaremos as normas que regem a inclusão de indivíduos com Transtorno do Espectro Autista no ensino superior; para concluir, são apresentados os obstáculos remanescentes e possíveis caminhos para promover a igualdade e a dignidade no ambiente universitário.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em tempos passados, foi delimitado o que é autismo. Na fase contemporânea é estabelecido mediante o DSM-5 (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) como: Transtorno do Espectro Autista (American Psychiatric Association, 2013). O TEA se equipara a uma deficiência e possui seu amparo legal conforme a Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, este é o assunto principal desta pesquisa.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, é considerada pessoa com transtorno do espectro autista aquela portadora de síndrome clínica caracterizada na forma dos seguintes incisos I ou II:

I - deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento;

II - padrões comportamentais, restritivos interesses e repetitivos e de atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos. (Brasil, 2012).

Conforme este dispositivo legal, para diagnosticar um indivíduo dentro do espectro autista, é preciso um relatório médico para atestar dificuldades significativas na interação social, abrangendo tanto a comunicação verbal quanto a não verbal. Nesse sentido, é comum observar outras características marcantes no TEA, tais como a ausência de reciprocidade nas interações, obstáculos na formação de laços apropriados para a idade, atos repetitivos ou padronizados, respostas sensoriais atípicas, necessidade de rotinas inflexíveis e interesses notavelmente específicos e persistentes. Ao analisarmos essa definição, que integra elementos legais e clínicos, torna-se mais simples entender os desafios diários enfrentados por pessoas dentro do espectro. Essa compreensão se intensifica no contexto educacional, em particular no ensino superior, onde as demandas por socialização, independência e adaptabilidade são maiores e, com frequência, mais complexas de lidar. Conforme tal Lei, hoje os indivíduos autistas são equiparados a PCDs. Segundo o que foi apresentado por Guimarães (2021), em tempos anteriores à lei, indivíduos autistas viviam numa zona cinzenta, pois não eram considerados deficientes perante a lei, e ao mesmo tempo, sua plena capacidade civil não era reconhecida como TEA.

Para os indivíduos com TEA ingressarem ao nível superior de ensino, se faz necessário a participação em processos seletivos normais, com possibilidade de concorrer na modalidade de cotas para

deficientes através da Lei de Cotas (Lei nº 13.409/2016). Possuem também a possibilidade de se exigir adaptações ou apoios específicos, tais como: tempo extra, sala separada, leitura em voz alta, apoio de profissional acompanhante, se necessário. Porém, é necessário apresentar o laudo médico e solicitar a adaptação no ato da inscrição. Uma vez ingressado no ensino superior, é sabido que o indivíduo com TEA possui prerrogativas respaldadas em Lei.

Ademais, no ambiente educacional, tanto o Estado quanto a instituição de ensino devem assegurar a igualdade e a dignidade da pessoa humana, princípios constitucionais expressos no art. 5º da CF/1988 e art. 1º, III da CF/1988. Partindo para a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, 2015) é assegurado o direito do aluno(a) com TEA solicitar uma adaptação curricular, a instituição de ensino deve adaptar metodologias, avaliações e atividades, incluindo linguagem acessível, tempo extra para provas e trabalhos e flexibilidade em apresentações orais, se necessário e também de tempo maior para a conclusão do curso, promovendo a equidade e o pleno exercício dos direitos e das liberdades fundamentais as pessoas com deficiência, visando a inclusão social, cidadania e políticas educacionais, “[...] com a finalidade de promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência [...]” (Brasil, 2011).

É fundamental o ambiente ser acessível e inclusivo, com destaque para o combate ao preconceito e a discriminação, capacitação de professores para lidar com estudantes autistas, políticas institucionais de inclusão. A Lei nº 9.394/96, que define as normas e alicerces da educação no país, aborda igualmente os indivíduos com tal condição no seu artigo 4º, ao determinar que é uma tutela do Estado. Nesse sentido, é preciso um “[...] atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino” (Brasil, 1996).

Em algumas instituições, seja pública ou privada, se faz presente o Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NAI), que presta atendimento e suporte aos estudantes autistas e PCD's. Nesse setor também é encontrado profissionais especializados como psicopedagogos, intérpretes e professores de apoio - uma garantia prevista na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

Tratando-se do acesso e a permanência para estudantes autistas na educação superior, podemos nos nortear através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN de nº 9.394/96, dispositivo esse que legitima o acesso e permanência desses indivíduos através de recursos e materiais pedagógicos que condizem a cada deficiência.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, possui como pressupostos construir uma sociedade com equidade de direitos e dignidade da pessoa humana, por toda Carta Magna é notório uma série de direitos e garantias. Logo de início nos é apresentado o direito a igualdade no artigo 5º quando expressa tratamento isonômico a todos os indivíduos. Já o princípio da

dignidade da pessoa humana está elencado no art. 1º, III da CF/1988). Porém, comumente o Estado nos passa a impressão que se mantém neutro, fazendo com que tais princípios aparentemente estão simplesmente no campo formal, como por exemplo, se formos tratar sobre o princípio da igualdade, pode-se expressar a limitação da garantia de igualdade de todos perante a lei. Porém, é necessário a busca por ações afirmativas e pôr em prática o que está no papel, pois somente assim se alcança a igualdade material sobre os direitos e garantias fundamentais, ou seja, a concretização desses direitos. “[...] como um dado e um ponto de partida abstrato, para a concepção material de igualdade, esta é tomada como um resultado ao qual se pretende chegar, tendo como ponto de partida a visibilidade às diferenças” (Piovesan, 2014, p. 10-110).

Ocorre que há uma obrigação jurídica do Estado em promover políticas públicas que não seja sofismo ou apenas palavras vazias na Constituição. Isso reforça a promoção do mínimo existencial, garantindo a dignidade da pessoa humana. Dito isto, pode-se notar a suma importância na implementação de políticas públicas, fazendo-se viável a democratização, permanência e inclusão de pessoas autistas nas instituições de ensino superior. É sabido que a educação é elemento indispensável para o pleno desenvolvimento da pessoa.

A dupla direção protetiva da cláusula da dignidade humana significa: ela é um direito público subjetivo, direito fundamental do indivíduo contra o Estado (e contra a sociedade) e ela é, ao mesmo tempo, um encargo constitucional endereçado ao Estado, no sentido de um dever de proteger o indivíduo em sua dignidade humana em face da sociedade (ou de seus grupos). O Estado deve criar as condições para levar isso a cabo, de tal sorte que a dignidade humana não seja violada por terceiros (integrantes da sociedade). Esse dever constitucional pode ser cumprido classicamente, portanto jurídico defensivamente, mas também pode ser desempenhado jurídico-prestacionalmente; ele pode ser realizado por caminhos jurídico materiais e por vias processuais (no sentido de um *status activus processualis*), bem como por meios ideais e materiais (Häberle, 2005, p. 89).

Podemos afirmar que o Poder Público se compromete na efetivação da igualdade e da dignidade da pessoa humana, devendo promover esses direitos de forma material. Implicando diretamente a educação inclusiva, com destaque aos estudantes autistas no ensino superior, a “[...] qualidade de vida e a sonhada inclusão social não saíram do papel, o que demonstra o descompasso existente entre a produção legislativa e as políticas públicas para materialização - especialmente - dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais” (Silva, 2015, p. 45).

A educação inclusiva está diretamente conectada a dignidade da pessoa humana e da igualdade. Sempre deve ser lembrado que existe um dever estatal de criar condições reais de desenvolvimento humano, cultural e profissional. A dignidade só será alcançada através da educação adequada as necessidades desses indivíduos, seja com metodologias adaptadas, profissionais de apoio ou particularidades de cada indivíduo autista, elementos indispensáveis para que a isonomia seja efetiva e não meramente formal. Portanto, é importante ressaltar que a sociedade não é um espelho da Constituição, as falhas existem e precisa haver

mais meios para melhorar a vida dos cidadãos autistas ou PCD's. Assim, se faz necessário a voz ativa dessa classe para então concretizar a equidade e a dignidade da pessoa humana no plano formal.

### 3 METODOLOGIA

O estudo em questão, foi construído seguindo a abordagem qualitativa, com fonte documental. A pesquisa foi estruturada em dois eixos. No eixo 1 a Constituição foi empregada, analisando as cláusulas e princípios fundamentais que garantem o direito à educação inclusiva. Revelando aspectos como a dignidade da pessoa, a equidade e o bem-estar coletivo. A partir do eixo 2, foi averiguado as normas infraconstitucionais, tanto do Brasil quanto de outros países, do outro lado uma análise de documentos que sustentam a defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Entre eles estão a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei nº 12.764/2012, que estabelece a Política Nacional dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, a Lei nº 13.146/2015, que trata do atendimento educacional especializado, e a Lei nº 9.394/1996, que define as Diretrizes e Bases da Educação Nacional etc.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A revisão bibliográfica aponta um consenso importante: a igualdade e a dignidade da pessoa humana não funcionam como princípios abstratos, elas moldam concretamente o dever estatal de garantir uma educação verdadeiramente inclusiva. Autores como Sarlet (2006), Piovesan (2014) e Costa e Fernandes (2018), reforçam que a igualdade material exige do Estado a responsabilidade de criar meios reais para que estudantes autistas não apenas ingressem no ensino superior, mas permaneçam e concluam seus cursos em condições equâнимes. Ao comparar as abordagens dos autores, nota-se uma tendência crescente em vincular os princípios constitucionais ao dever prestacional do Estado. Essa perspectiva aparece tanto em trabalhos que discutem o arcabouço normativo quanto em estudos voltados à vivência prática de estudantes autistas, que relatam barreiras sensoriais, comunicativas, administrativas e pedagógicas ainda negligenciadas.

Essa constatação ganha especial densidade quando comparada ao entendimento consolidado pela doutrina de direitos fundamentais. O direito à educação, previsto no art. 6º e detalhado nos arts. 205 a 214 da Constituição de 1988, não é um direito meramente programático, mas um direito fundamental de natureza social que exige prestações positivas do Estado. Assim, quando o ordenamento reconhece o TEA como deficiência e determina que o ensino superior seja oferecido em bases inclusivas, ele não está apenas garantindo acesso: está impondo ao Estado o dever jurídico de remover barreiras, conforme o modelo social de deficiência adotado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), incorporada no Brasil como norma constitucional (*status de emenda*).

No plano hermenêutico, a Análise dos dados evidencia que a igualdade material funciona como

critério decisório: se estudantes autistas vivenciam obstáculos estruturais, sensoriais ou comunicacionais, a resposta jurídica necessária é criar diferenciações legítimas, isto é, ações afirmativas, apoios individualizados e adaptações razoáveis. A literatura especializada reforça essa conclusão ao demonstrar que a dignidade da pessoa humana opera como vetor interpretativo: ela impede que o ensino superior trate estudantes autistas com base na lógica da homogeneização e exige respostas personalizadas, tal como defende Häberle (2005) ao discorrer sobre a dupla função protetiva da dignidade

No campo normativo, a evolução é marcante. A Lei nº 12.764/2012, ao reconhecer o TEA como deficiência, rompe com o antigo “limbo jurídico” no qual o autista não se enquadrava plenamente nem como pessoa com deficiência, nem como indivíduo sem necessidades específicas. Já a Lei nº 13.146/2015 consolida a exigência de sistemas educacionais inclusivos e amplia a compreensão de que adaptações razoáveis e apoio individualizado são obrigações institucionais.

A análise desse conjunto normativo revela que o ensino superior brasileiro vive um contexto de transição incompleta: embora as normas sejam robustas, a aplicação ainda é fragmentada. A inexistência de regulamentação nacional específica para o ensino superior não elimina o dever das universidades, mas deixa lacunas operacionais como: ausência de protocolos internos, falta de fluxos administrativos claros e pouca integração entre núcleos de acessibilidade, coordenações de curso e docentes. Apesar da legislação avançada, a concretização dos direitos depende de cada instituição e, em muitos casos, de iniciativas isoladas, revelando desigualdade regional e institucional.

A ausência de regulamentações específicas para o ensino superior deixa um sentimento de abandono para as pessoas autistas e PCDs. Às vezes, o suporte oferecido depende mais da boa vontade ou da capacidade administrativa de cada universidade do que de um padrão nacional obrigatório. Existe também a limitação orçamentária, que afeta desde a contratação de apoios pedagógicos até a manutenção de núcleos de acessibilidade. Outra complicação recorrente é a falta de formação continuada para docentes: ainda se observa desconhecimento sobre o TEA, confusão entre deficiência e incapacidade e resistência a flexibilizações pedagógicas.

Além disso, as barreiras não são apenas materiais: são também simbólicas e epistemológicas. Muitos estudantes com TEA relatam que a universidade ainda opera sob o paradigma da “neutralidade”, isto é, como se todos os estudantes tivessem os mesmos modos de atenção, comunicação, regulação sensorial e organização acadêmica. Esse modelo ignora o princípio constitucional da equidade e contraria o enfoque inclusivo recomendado pela CDPD, que reconhece a diversidade humana como parte da condição de dignidade.

Outro ponto relevante é que, apesar das legislações preverem adaptações razoáveis, a interpretação desse conceito ainda é reduzida em muitas instituições. Isso porque, as universidades frequentemente adotam entendimentos restritivos, tratando adaptações como “favores” ou “excessos”, e não como

obrigações jurídicas necessárias para garantir condições equânimes.

Por isso, a inclusão deve ser compreendida como processo institucional: exigir apenas adaptações pontuais não basta; é necessário repensar práticas pedagógicas, ambientes sensoriais, sistemas de avaliação e políticas de permanência, incorporando o TEA como parte legítima da diversidade universitária.

Ao comparar o que foi estudado para a construção desta pesquisa, foi possível notar os avanços, mas é perceptível que a igualdade material e a dignidade ainda não foram plenamente incorporadas como práticas institucionais. As universidades caminham, mas não caminham no mesmo ritmo, e o estudante autista continua enfrentando uma rede de obstáculos que contrasta com a promessa constitucional de inclusão plena.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada, a análise dos fundamentos constitucionais demonstra que a igualdade e a dignidade da pessoa humana não apenas sustentam juridicamente o direito à educação inclusiva, mas obrigam o Estado a garantir condições concretas para sua realização. As legislações nacionais e internacionais também demonstram um suporte consistente.

Todavia, é persistente o distanciamento do que está previsto em lei e o que realmente acontece nas universidades. Falta uniformidade, faltam diretrizes internas, faltam apoios pedagógicos contínuos e, sobretudo, falta formação institucional que trate a inclusão como compromisso democrático e não como ação isolada ou eventual.

Para alcançarmos a igualdade material nos espaços educacionais, é necessário normas internas claras nas instituições de ensino superior, com fluxos administrativos definidos, equipes preparadas e apoios permanentes. Além disso, é fundamental que a formação de docentes e servidores.

Uma proposta para futuras pesquisas, seria mapear como as universidades públicas da Bahia implementam (ou não) tais políticas, o que permitiria compreender melhor a efetividade da legislação.

## REFERÊNCIAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-5.** 5. ed. Arlington, VA: American Psychiatric Association, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a educação especial, o

atendimento educacional especializado e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

**BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2012.

**BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

**BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

**BRASIL.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; FERNANDES, Paulo Vanessa. Autismo, cidadania e políticas públicas: as contradições entre a igualdade formal e a igualdade material. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 2, p.195-229, ago. 2018. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2018v13n2p195. ISSN: 1980-511X.

GUIMARÃES, Luiza Ribeiro. **A lei como instrumento de proteção à pessoa com transtorno do espectro autista.** Monografia. PUCGOIÁS, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1609/1/TCC%20final%20com%20autoriza%C3%A7%C3%A3o%20para%20publica%C3%A7%C3%A3o%20LUIZA%20RIBEIRO.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

**INSTITUTO INCLUSÃO BRASIL. Estudantes autistas na universidade: direitos legais, desafios e acessibilidade – parte 1.** São Vicente, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://institutoinclusaoabrasil.com.br/estudantes-autistas-na-universidade-direitos-legais-desafios-e-acessibilidade-parte-1/>. Acesso em: 28 nov. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Novos Comentários.** In: DIAS, Joelson; FERREIRA, Laíssa da Costa; GUGEL, Maria Aparecida; COSTA FILHO, Waldir Macieira da (Orgs.). 3.ed. Brasília, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Alexandre José Da. **Autismo, Direito e Cidadania:** A trajetória social de familiares de pessoas com autismo em busca de direitos no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2015.

## CAPÍTULO 20

### ECOCIDADANIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: CONTRIBUIÇÕES DA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS AO ENSINO DE CIÊNCIAS<sup>2</sup>

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-020>

*Raquel de Novais Andrade  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

É inegável questionar os impactos ambientais sofridos ao longo da história do planeta. Muito se aprende a respeito dos riscos que viveremos no futuro, porém, estamos contribuindo para uma sociedade ecologicamente equilibrada? A marcha ao progresso e o positivismo da “ordem e progresso” estampado em nossa bandeira coloca em xeque sobre quem domina de forma irrestrita a natureza e os avanços científicos. Essa dualidade nos leva a “enxergar além dos aspectos ligados à degradação ambiental, temos: a pobreza, a violência, a crise de fontes energéticas, as guerras, a corrupção como alguns problemas globais deste mundo marcado pelas contradições” (Pitanga, 2016, p. 143).

Nesse sentido, a Ecocidadania surge para transformar concepções abstratas em uma fermenta prática para o exercício da cidadania frente as desigualdades sociais. Não quer dizer que é um novo debate dentro da concepção de cidadania, mas é sobretudo o reforço de que a dignidade humana e o meio ambiente caminham juntos, conforme explicitado no artigo 225 da Constituição ao elevar a condição do Meio Ambiente como direito fundamental (Brasil, 1988). Andrade (2025, p. 11) salienta que “ao articular direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade socioambiental, a ecocidadania se apresenta como horizonte para a formação de sujeitos críticos e corresponsáveis pela preservação do planeta”. Partindo desse raciocínio, esta pesquisa tem como objetivo analisar as influências da educação em direitos humanos para o fomento da ecocidadania, a luz do embasamento constitucional e normativo e de sua aplicação prática dentro do ensino de ciências.

Além disso, esse texto se justifica pela crise socioambiental atual, a qual não se projeta apenas como uma ameaça futura, mas se manifesta concretamente nas diferentes camadas sociais da realidade brasileira. Diante desse cenário, torna-se necessária a promoção de uma formação de caráter transformador, capaz de mobilizar a compreensão de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não deve ser compreendido apenas como uma norma jurídica isolada, mas como um direito fundamental que condiciona e garante a efetivação de outros direitos.

<sup>2</sup> Este trabalho deriva do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado Ecocidadania e sustentabilidade socioambiental: interfaces da educação em direitos humanos no ensino de Ciências, desenvolvido no Curso de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Oeste da Bahia, sob orientação da Profa. Dra. Maritânia Salete Salvi Rafagnin.

Nesse sentido, o trabalho adota uma abordagem interdisciplinar, apoiando-se em marcos normativos como a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999) e as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (Resolução CNE/CP nº 1/2012). Essa opção se justifica pela persistência de paradigmas que ainda dissociam a educação ambiental da educação em direitos humanos, bem como pela necessidade de articular os campos do Direito e das Ciências Biológicas, historicamente tratados de forma fragmentada. Para a efetiva emancipação dos sujeitos, é fundamental que o processo formativo integre saberes diversos, superando compartimentalizações tradicionais do conhecimento. Na prática, esse trabalho tem como norteador a escola. Compreende-se que uma formação em que estudantes e formadores não reconheçam seus direitos e deveres limita-se a uma abordagem meramente formal, sendo incapaz de promover avanços consistentes em direção à transformação social

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Fomentar a ecocidadania é o elo que dialoga com o Direito, Sustentabilidade e Ensino de Ciências. A Constituição Federal estabelece a promoção da “educação ambiental em todos níveis de ensino e a conscientização pública para preservação do meio ambiente” (Brasil, 1988). Entretanto, essa diretriz não pode ser considerada apenas no mundo normativo. Conforme afirma Sachs (2009, p. 71) em quaisquer legislações a “sustentabilidade social vem a frente”, demonstrando que esse direito de terceira geração deve estar atrelado a justiça socioambiental e equidade entre as camadas sociais.

A qualidade de vida das gerações depende da garantia da dignidade da pessoa humana, que está positivada no artigo 1º inciso III, da Constituição, mas se torna incoerente a medida em que se observa um desequilíbrio socioambiental. Pinhão e Martins (2016, p. 12) reforçam que a ideia de cidadania “só faz sentido em contextos democráticos”. Entretanto, a crise ecológica escancara uma realidade de cidadania pensada apenas o âmbito político. Como adverte Andrade (2025, p. 19) “sem um ambiente ecologicamente equilibrado, torna-se impossível assegurar o pleno exercício dos direitos”. Dessa forma, é possível afirmar que a degradação ambiental é uma forma de violação da dignidade da pessoa humana, uma vez que ela impossibilita o acesso e as estruturas mínimas de sobrevivência.

A Educação em Direitos Humanos, por sua vez, foca em promover uma cultura de responsabilidade social e justiça. Historicamente foi a partir da Conferência de Estocolmo que o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições adequadas de vida, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita viver com dignidade e bem-estar (ONU, 1972). Apesar de ser um grande marco global, ainda existem percalços para sua efetivação. Loureiro (2009, p. 175) adverte que a cidadania é “direito a ter direitos, além do dever de lutas por estes”. É a partir dessa luta pelos direitos humanos e garantias coletivas, que Rodrigues (2001, p. 238) aponta que “a participação dos indivíduos” na vida coletiva e a

“capacidade que estes indivíduos adquirem para operar escolhas”. Dessa forma a EDH é uma ferramenta importante para instrumentalizar competências necessárias e valores no exercício da cidadania.

No que diz respeito ao exercício da cidadania, Rodrigues (2001, p. 238) comprehende a “participação dos indivíduos” e sua “capacidade de operar escolhas”, entretanto, a escola falha em contribuir para uma formação ética-cidadã, reverberando ainda o ensino tradicional. Mais especificamente no ensino de ciências, Paulo Freire (2005, p. 68), descreve a “Educação bancária” na qual os “educandos escutam docilmente”, se tornando meros receptores do conhecimento e incapazes de aplicar na realidade. Essa prática ultrapassada não coloca em voga uma educação voltada à ecocidadania. Como afirma Viecheneski e Carletto (2013, p. 223) “atitudes e valores se constroem desde cedo e quando a escola proporciona momentos para debates, questionamentos, reflexões [...] abre oportunidade de ensinar valores essenciais ao exercício da cidadania”. Dessa forma, a crítica ao ensino de ciências tradicional, não é apenas a respeito sobre o que o aluno aprende, mas qual tipo de cidadão estamos formando para lidar com as problemáticas ambientais vigentes.

A educação, especialmente o ensino de Ciências, quando articulada à perspectiva da ecocidadania, promove espaços de debate sobre questões vivenciadas pelos estudantes em suas próprias comunidades. Temáticas como justiça socioambiental, saneamento básico, coleta seletiva e qualidade da água passam a integrar o cotidiano escolar, ampliando o sentido social do conhecimento científico. Nessa perspectiva, a educação deixa de ser um assunto restrito a especialistas e “passa a ser um tema sobre o qual todos podem discorrer, em função do interesse social sobre o que se faz na escola” (Teixeira, 2011, p. 155). Dessa forma, o processo de investigação científica é ressignificado pelos estudantes, que passam a compreender a ciência como prática social e instrumento de leitura crítica da realidade. Essa percepção desperta, em cada cidadão, a disposição para uma atuação mais ativa, contribuindo para a formação de gerações que valorizam a ciência e o meio ambiente na tomada de decisões individuais e coletivas.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo foi construído a partir de uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental, fundamentada na análise documentos que relacionem educação e meio ambiente. Esse tipo de abordagem confere a análise e interpretação de referenciais teóricos para fundamentar a proposta central do estudo. A análise documental foi respaldada por marcos normativos, como a Constituição Federal de 1988 (art. 225); A Lei nº 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA); Resolução CNE/CP nº 1/2012 (Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos).

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise das normativas selecionadas demonstraram que o artigo 225, da Constituição Federal de 1988, vai além de uma simples da norma sancionadora. Ao colocar em voga a questão ambiental, ela transcende da norma puramente técnica e cria um fundamento voltado para a interdependência entre humano e a natureza. Conforme aponta Piovesan (2011, p. 84-85) a “dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo sistema normativo, assumindo especial prioridade”. É sob essa circunstância que o meio ambiente deixa de ser assunto exclusivo da academia e se torna, conforme Carvalho (2021, p. 55) “uma expressão de interesse coletivo que transcende a esfera individual, buscando salvaguardar o bem-estar de toda a humanidade”. Essa visão é positivada pelo próprio *caput* do artigo constitucional ao declarar que: “Todos têm direito meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Brasil, 1988).

Para que a ecocidadania seja efetivamente consolidada, torna-se necessária a superação de concepções orientadas por crenças que, conforme Capra (2012, p. 17), caracterizam a chamada “ecologia rasa”. Essa perspectiva parte do pressuposto de que os seres humanos estariam “acima ou fora da natureza”, sustentando uma visão antropocêntrica e dissociada do funcionamento dos ecossistemas. Essa compreensão contribuiu historicamente para a construção de marcos jurídicos que desconsideraram o meio ambiente como um sistema integrado, priorizando o ser humano de forma isolada e instrumental.

Com o passar do tempo, essa percepção vem sendo progressivamente superada, especialmente no âmbito das normas brasileiras. Nesse sentido, destaca-se a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), que, em seu art. 5º, inciso IV, estabelece como um de seus objetivos a “participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente” (Brasil, 1999), sinalizando um avanço normativo na direção de uma concepção ecológica integrada e participativa.

Ao definir uma política de educação voltada ao meio ambiente, constrói-se, no âmbito do ensino formal, uma atmosfera pedagógica orientada pela incorporação de valores ecológicos e sociais. Isso ocorre porque a defesa do meio ambiente, em qualquer etapa da vida, configura-se como um valor inseparável do exercício da cidadania. Nesse sentido, é possível compreender que a legislação brasileira dialoga, ainda que implicitamente, com os pressupostos da “ecologia profunda” formulados por Capra (2012), ao reconhecer a interdependência entre seres humanos e natureza.

A análise de Loureiro *et al.* (2003) reforça essa compreensão ao destacar a predominância de “sentidos interconexos”, isto é, a necessidade de articular interfaces entre o Direito e a Educação que ultrapassem o mero reconhecimento formal de direitos. Trata-se, sobretudo, de fomentar uma atuação ética, crítica e comprometida com a interdependência planetária. Nesse contexto, a norma jurídica assume papel

de respaldo ao ensino de Ciências, contribuindo para a superação de visões estritamente antropocêntricas e para a adoção de uma perspectiva integrada e sistêmica das relações ecológicas.

Em relação a Resolução CNE/CP nº 1/2012, é estabelecido como princípio fundamental a sustentabilidade socioambiental em seu art. 3 inciso VII. Essa resolução é um marco nos direitos humanos, uma vez que reconhece que a questão ambiental é “indissociavelmente interligada aos direitos humanos, pois os problemas ambientais são multidimensionais, incluindo os aspectos humanos” (Padilha, 2010, p. 46). Entretanto, não se pode pensar que a garantia desses direitos é isenta do jogo político, ela deve levar em consideração o que Acselrad (2002) reforça como a desigualdade contida dentro dos próprios impactos ambientais, na qual, camadas mais desvalorizadas socialmente sofrem impacto maior e estão expostas aos riscos e principalmente à falta de saneamento, temática que deve ser amplamente discutida e combatida dentro do ensino básico. Dessa forma, ao contemplar os direitos humanos dentro da esfera ambiental, é exigido que uma análise da “história, os processos de evolução das conquistas e das violações dos direitos, as legislações, os pactos e acordos que dão sustentabilidade e garantia aos direitos” (Brasil, 2012, p. 13).

A partir dos marcos normativos, o ensino de ciências biológicas se efetiva na discussão de temas atuais, para nortear debates sensíveis que dizem respeito a garantia da dignidade da pessoa humana. Como apontam Costa e Aguiar (2020), a escola é o ambiente ideal para que se trabalhe questões relacionadas a cidadania e sustentabilidade, pois conduz os alunos a conhecimentos articulados com a realidade em que vivem. Dessa forma, o ensino de ciências é um verdadeiro “laboratório de ecocidadania”, defendido por Andrade (2025, p. 29), uma vez que os alunos são incentivados a “compreender os processos vitais que sustentam a vida, reconhecer as ameaças aos ecossistemas e desenvolver atitudes responsáveis”. Mas, para que essa formação seja plena e eficaz, Bachelard (1996, p. 24) sugere a inserção de uma “cultura científica em estado de mobilização permanente”, ou seja, ao substituir o saber acadêmico, inacessível a camadas mais populares, por um ensino prático, que corresponde ao contexto social, a escola oferece razões necessárias de permanência e adesão a ecocidadania, transformando o conhecimento científico em responsabilidade ética e coletiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse capítulo, foi possível demonstrar que a ecocidadania não é apenas um conteúdo formativo desligado da interdisciplinaridade. Ao observar o artigo 225 da Constituição, mostrou-se grande avanço normativo tendo em vista a proteção do meio ambiente e das garantias individuais e coletivas. Ao conectar esse fundamento com a educação em direitos humanos, nota-se que para garantia do direito, é necessário o equilíbrio ecológico, uma vez que todos os recursos paisagísticos, saúde e urbano, dependem de práticas cotidianas sustentáveis e principalmente uma educação voltada a responsabilidade coletiva.

Essa investigação também revelou que a educação em direitos humanos e o ensino de ciências são dois campos fundamentais para superar barreiras utilitaristas criadas e propagadas dentro do ensino tradicional. Ao se abordar questões sobre justiça socioambiental e riscos ecológicos, eleva-se a condição da investigação científica, onde o aluno deixa de lado apenas a informação corrida e passa a se questionar o porquê. Esse movimento de questionamento dos impactos ambientais reforça o papel das Ciências Biológicas como campo estratégico para debate e leitura de mundo.

É importante salientar que a efetivação do modelo de ecocidadania converge com os marcos normativos, entretanto, apenas a existência da norma não é garantidora de uma verdadeira efetivação no cotidiano. A ecocidadania é compreendida como um exercício para superação da cidadania tradicional e da “ecologia rasa”, na qual o progresso humano não deve estar associado ao descontrole ecológico. O ensino de ciências, atrelado aos direitos humanos, contribui para construção de gerações que compreendam a importância de um planeta sustentável e principalmente pela permanente defesa da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, p. 49–60, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/3802/3039nov> . Acesso em: 08 jan. 2026

ANDRADE, Raquel de Novais. **Ecocidadania e sustentabilidade socioambiental**: interfaces da educação em direitos humanos no ensino de ciências. 2025. 61 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Oeste da Bahia, Barreiras, 2025.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuindo para uma psicanálise do conhecimento. Trad. Estrela dos Santos Abreu Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm2025](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm2025) . Acesso em: 07 jan. de 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 1**, de 17 de maio de 2012. Define as Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos. Disponível em: [https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=10889-rcp001-12&category\\_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192set](https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10889-rcp001-12&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192set) . Acesso em: 08 de jan. 2026.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2012.

CARVALHO, Adson Bruno José de. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na ótica do artigo 225, da Constituição Federal e o dever de sua proteção segundo o entendimento do STF. **Ambientale**, Alagoas, v. 17, n. 1, p. 49-70, abr. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 41. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. 213 p.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Premissas teóricas para uma educação ambiental transformadora**. Ambiente & Educação: Revista de Educação Ambiental, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 37–54, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/ambeduc/article/view/897> . Acesso em: 08 jan. 2026.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; FRANCA, Nahyda; LAYRARGUES, Phillippe Pomier; LOPES, Sônia Aguiar. **Cidadania e Meio Ambiente**. Salvador: Alquimia, 2003. 176 p. (Construindo os Recursos do Amanhã).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. **Declaração de Estocolmo**. Estocolmo, 5–16 jun. 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf> . Acesso em: 08 jan. 2026.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010.

PINHÃO, Francine; MARTINS, Isabel. Cidadania e ensino de ciências: questões para o debate. **Ensaio Pesquisa em Educação em Ciências (Belo Horizonte)**, v. 18, n. 3, p. 9–29, dez. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PITANGA, Ângelo Francklin. Crise da Modernidade, educação ambiental, educação para o desenvolvimento sustentável e educação em química verde: re(pensando) paradigmas. **Revista Ensaio**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 141-159, 2016.

RODRIGUES, Neidson. Educação: Da formação humana à construção do sujeito ético. **Educação & Sociedade**, Minas Gerais, v. 76, n. 22, p. 232-257, out. 2001.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Escolas para os Direitos Humanos e a Democracia. In: SCHILLING, Flávia. **Direitos Humanos e Educação**: outras palavras, outras práticas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 155.

VIECHENESKI, Juliana Pinto; CARLETTTO, Márcia. Por que e para quê ensinar ciências para crianças. **Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia**, v. 6, n. 2, 30 ago. 2013.

## CAPÍTULO 21

### O DIREITO AO NOME COMO EXPRESSÃO DA DIGNIDADE HUMANA E INSTRUMENTO DE REPARAÇÃO IDENTITÁRIA E RECONHECIMENTO CULTURAL COLETIVO

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-021>

*Maria Luiza da Silva Veloso*

#### 1 INTRODUÇÃO

O direito ao nome, previsto no art. 16 do Código Civil, integra os direitos da personalidade e assegura a identificação jurídico-social do indivíduo (Brasil, 2002; Moraes, 2000). Loureiro (2021) define-o como designação personalativa que individualiza o sujeito e expressa sua singularidade. Em conexão com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o nome não se limita à função registral, também remete à história familiar e pode funcionar como marca de pertencimento cultural (Brasil, 1988; Silva, 2017).

O sistema registral brasileiro privilegiou a imutabilidade, admitindo alterações em hipóteses delimitadas pela Lei de Registros Públicos (Brasil, 1973). Esse modelo, porém, revela limites em contextos de exclusão documental em que, descendentes de pessoas escravizadas, comunidades tradicionais e outros grupos afetados pelo sub-registro enfrentam obstáculos para retificar ou acrescentar sobrenomes de sentido ancestral, porque o sistema costuma exigir prova formal de parentesco (Gagliardi; Oliveira; Camargo Neto, 2023). Embora existam exceções pontuais, como a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 3/2012 para indígenas, inexiste mecanismo generalizado para reparar o apagamento identitário decorrente dessa perda documental histórica (Silva, 2017).

A reforma introduzida pela Lei nº 14.382/2022 (Brasil, 2022) e a regulamentação pelos Provisórios CNJ nº 149/2023 e nº 153/2023 ampliaram a via extrajudicial para mudanças de prenome e sobrenome, reforçando a autodeterminação no âmbito do registro civil (Brasil, 2023, 2023: Silva *et al.*, 2024). Nada obstante esse avanço rumo à *desjudicialização* (Marsol, 2023), persiste a questão central sobre se a atual moldura legal oferece instrumentos eficazes para a reparação identitária em casos de lacuna documental histórica ou se impõe barreiras que exigem interpretação evolutiva.

Ainda assim, permanece a questão que orienta o estudo: o quadro normativo atual responde a pedidos de reparação identitária quando há lacuna documental histórica, ou mantém barreiras que demandam leitura constitucional mais aberta?

O objetivo deste trabalho consiste em analisar os fundamentos do direito ao nome sob a ótica da dignidade humana, identificando suas interfaces com a reparação identitária e o reconhecimento cultural coletivo. A pesquisa justifica-se pela relevância social de corrigir injustiças históricas via tutela da personalidade (Silva, 2017) e pela oportunidade de debater a eficácia das inovações legislativas na

promoção da diversidade cultural, estruturando-se o estudo em quatro seções: fundamentação teórica, metodologia, análise crítico-normativa e considerações finais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal de 1988 consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento central (art. 1º, III), orientando a interpretação dos direitos fundamentais e atuando, no âmbito da personalidade, como diretriz para conciliar a segurança jurídica registral com a realização da identidade pessoal (Moraes, 2000). Essa proteção é reforçada pelo art. 5º, X, que garante a inviolabilidade da intimidade, honra e imagem, elementos indissociáveis do nome civil (Brasil, 1988).

No Código Civil, o nome é atributo da personalidade, com proteção típica de direitos personalíssimos, como inalienabilidade e oponibilidade *erga omnes* (Brasil, 2002). Loureiro (2021) sustenta que o nome pode carregar sentidos afetivos e culturais, ligados à história familiar, a tutela do nome então não se limita ao interesse individual: também evita que o registro civil produza ou mantenha situações de desproteção identitária (Silva, 2017).

A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) consolidou historicamente a estabilidade do nome como vetor de segurança jurídica, condicionando alterações a hipóteses estritas. Contudo, antes mesmo das recentes reformas legislativas, a jurisprudência passou a flexibilizar essa rigidez com fundamento na dignidade humana, exemplificada pela ADI 4.275/DF, que autorizou a alteração administrativa de prenome e gênero para pessoas transgênero, decisão posteriormente regulamentada pelo Provimento nº 73/2018 do CNJ (Brasil, 2018).

Paralelamente, o debate jurídico alcançou a dimensão coletiva do instituto através do conceito de "justiça identitária", voltado à recomposição de vínculos simbólicos de grupos historicamente marginalizados (Silva, 2017). Essa perspectiva encontra amparo na proteção constitucional à diversidade cultural (arts. 215 e 216-A da CF/88) e no reconhecimento das tradições indígenas (art. 231), materializado na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 3/2012, que incorpora a dimensão cultural ao registro civil (Brasil, 2012).

Nesse cenário, a Lei nº 14.382/2022 aprofundou o movimento de desjudicialização ao permitir a alteração imotivada do prenome a maiores de 18 anos e facilitar a inclusão de sobrenomes (Silva *et al.*, 2024; Marsol, 2023). Entretanto, a manutenção da exigência de prova documental estrita do vínculo genealógico perpetua entraves para grupos marcados pelo sub-registro histórico (Gagliardi; Oliveira; Camargo Neto, 2023), evidenciando uma tensão entre veracidade registral e reparação identitária que demanda uma interpretação constitucional inclusiva.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória, com método dedutivo e procedimento documental. A revisão bibliográfica foi orientada pelas seguintes palavras-chave: direito ao nome; direitos da personalidade; dignidade da pessoa humana; identidade; reparação identitária; reconhecimento cultural; pluralidade cultural; veracidade registral, concentrou-se em direito ao nome, direitos da personalidade, dignidade humana e registros públicos, com apoio em doutrina civil e registral, além de trabalhos acadêmicos que tratam de justiça identitária.

Simultaneamente, examinou-se o arcabouço normativo composto pela Constituição Federal, Código Civil, Lei de Registros Públicos atualizada pela Lei nº 14.382/2022 e atos do CNJ, focando a pesquisa jurisprudencial em decisões do STF e STJ (2018-2025) que concretizam a dignidade humana em colisões com a regra da imutabilidade.

A análise pautou-se pelo confronto entre o “dever-ser” constitucional e a prática registral, identificando o núcleo essencial do direito à identidade (Moraes, 2000) e comparando as hipóteses legais de alteração com as demandas de reparação identitária para evidenciar lacunas, tratando-se de estudo teórico-jurídico baseado em fontes secundárias e interpretação sistemática.

### 4 ANÁLISE DE DADOS

Embora a CF/88 e o Código Civil blindem o direito ao nome sob a égide da dignidade humana, protegendo a integridade moral do sujeito (Verosa, 2024; Schreiber, 2025), o ordenamento ainda carece de mecanismos que tutelem explicitamente sua dimensão coletiva. O sistema privilegia a segurança estática dos registros e a individualidade, silenciando sobre a função do nome como vetor de memória e ancestralidade para grupos historicamente marginalizados, o que cria um descompasso entre a proteção formal da personalidade e a realidade social de quem teve sua história apagada.

Essa limitação torna-se evidente mesmo diante das recentes inovações trazidas pela Lei nº 14.382/2022 e pelos Provimentos CNJ nº 149 e 153/2023. É inegável que tais diplomas avançaram na desjudicialização, fortalecendo a autonomia privada ao permitir a alteração imotivada do prenome e facilitar a inclusão de sobrenomes (Marsol, 2023). Contudo, a barreira para a reparação identitária persiste nas “letras miúdas” do procedimento, pois o art. 515-M do Provimento CNJ nº 149/2023 condiciona a averbação de sobrenomes à prova documental estrita do parentesco.

Essa exigência acaba por excluir justamente aqueles que não possuem certidões de seus antepassados devido à violência da escravidão ou ao sub-registro histórico (Gagliardi; Oliveira; Camargo Neto, 2023).

É nesse cenário de rigidez normativa que a jurisprudência dos tribunais superiores tem desempenhado um papel corretivo fundamental. O Supremo Tribunal Federal já havia sinalizado, na ADI

4.275 (Brasil, 2019), que a verdade existencial deve prevalecer sobre a registral ao garantir a autodeterminação de gênero. Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça reforçou essa tendência no REsp 1.873.918/SP (Brasil, 2021), permitindo a alteração de sobrenome em contexto matrimonial atípico para evitar que o registro fosse fonte de angústia.

Dessa forma, ao defender uma “interpretação histórico-evolutiva” da imutabilidade, a Ministra Nancy Andrighi assentou um precedente importante, ao trazer a lógica de que a dignidade exige a adequação do registro à realidade pessoal pode, e deve, ser estendida para fundamentar a reparação de identidades culturais suprimidas (Brasil, 2021).

Portanto, a síntese dos dados indica que o direito ao nome pode atuar como a ponte necessária entre a segurança jurídica e a justiça identitária. A tensão atual entre a exigência fria do documento e a necessidade quente de reconhecimento cultural demanda que o sistema, iluminado pela força normativa da Constituição (Hesse, 1991), desenvolva meios de prova alternativos, como a validação da memória oral, permitindo que o registro civil espelhe a identidade cultural plena do cidadão, e não apenas sua descendência documental.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o nome civil se consolida como elemento de identificação e marcador de memória e pertencimento, aproximando sua tutela dos debates sobre dignidade e identidade (Moraes, 2000; Silva, 2017). A Constituição e o Código Civil oferecem a base normativa para compreender o nome como direito da personalidade e, em situações específicas, como ponto de contato com a proteção da diversidade cultural, exigindo uma leitura que ultrapasse a mera formalidade registral.

A reforma legislativa de 2022 e a regulamentação do CNJ ampliaram significativamente as hipóteses extrajudiciais de alteração, reduzindo a dependência da via judicial e reconhecendo maior margem de autodeterminação ao cidadão (Brasil, 2022, 2023; Silva *et al.*, 2024).

Contudo, a Análise dos dados revela que a exigência de comprovação documental estrita do vínculo genealógico tende a excluir justamente aqueles afetados pelo sub-registro ou pela perda histórica de documentos, limitando a efetividade da reparação identitária por via do nome (Gagliardi; Oliveira; Camargo Neto, 2023).

Em termos interpretativos, a aplicação das regras registrais precisa conciliar segurança jurídica e inclusão social, especialmente quando a ausência documental integra o próprio problema a ser reparado. A força normativa da Constituição oferece o critério hermenêutico para orientar a leitura da “justa causa” e dos procedimentos de justificação, permitindo que a veracidade do registro não seja um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço da dignidade (Hesse, 1991).

Por fim, mostra-se necessária a adoção de critérios procedimentais objetivos que permitam avaliar pedidos de inclusão de sobrenomes de sentido ancestral quando a comprovação documental é inviável, reconhecendo o papel do registro civil na tutela de identidades coletivas (Silva, 2017; Gagliardi; Oliveira; Camargo Neto, 2023). Recomenda-se, assim, que pesquisas futuras aprofundem o estudo sobre meios de prova alternativos, como a história oral e comunitária, para viabilizar a plena justiça identitária no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNJ/CNMP). Resolução Conjunta nº 3, de 19 de abril de 2012. **Dispõe sobre o assento de nascimento de indígena no Registro Civil das Pessoas Naturais**. Diário da Justiça, Brasília, DF, n. 78, p. 1-2, 25 abr. 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1546>. Acesso em: 28 out. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.873.918/SP**. Relatora: Ministra Nancy Andighi. Terceira Turma. Julgado em 02 mar. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 04 mar. 2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28RESP+INPATH%28CLAS%29+AND+1873918+INPATH%28NUM%29%29+OR+%28NEAR%28%28RESP%2C1873918%29%2C0%2CTRUE%29+INPATH%28SUCE%29%29>. Acesso em: 28 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 01 mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 45, 07 mar. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339649246&ext=.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria do CNJ – parte extrajudicial (CNN/CNJ-Extrajudicial). **Diário da Justiça**, Brasília, DF, n. 37, p. 1-52, 24 fev. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5246>. Acesso em: 18 out. 2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 153, de 26 de setembro de 2023. Altera o CNN/CNJ-Extrajudicial para dispor sobre a alteração extrajudicial do nome e da filiação. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, n. 109, p. 1, 15 jun. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>. Acesso em: 18 out. 2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018. Dispõe sobre a averbação da alteração de prenome e gênero de pessoa transgênero diretamente no registro civil. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, n. 119, p. 1-2, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em: 18 out. 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 out. 2025

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: Acesso em: 10 nov. 2025

BRASIL. Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Altera a Lei nº 6.015/73 e outras normas para dispor sobre os registros públicos eletrônicos e simplificar procedimentos de alteração do nome civil, entre outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 121, p. 2, 28 jun. 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm). Acesso em: 18 out. 2025

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 112, n. 4, p. 1, 5 jan. 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 18 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF**. Direito Constitucional e Registral. Pessoa Transgênero. Alteração do prenome e do sexo no registro civil. Possibilidade. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 1º mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico: DJe-045, Brasília, DF, n. 45, 7 mar. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339649246&ext=.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025

GAGLIARDI, Antonio Herance; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de; CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. Registro Civil das Pessoas Naturais. *In: GENTIL, Alberto (Coord.). Registros Públicos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1991. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/download/4368/5023/27724>. Acesso em: 07 dez. 2025.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2021.

MARSOL, Renato. **Desjudicialização da alteração do nome civil da pessoa natural**. Londrina: Thoth, 2023.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Sobre o nome da pessoa humana. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 12, p. 48-74, 2000. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/73305>. Acesso em: 10 dez. 2025.

VENOSA, Sílvio de S. **Direito Civil - Parte Geral**. 25. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. 8. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

SILVA, Carina Goulart da. **O direito ao nome como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana e da justiça social**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2017. Disponível em: <https://www.precog.com.br/bc-texto/obras/2021pack1287.pdf>. Acesso em: Acesso em: 10 dez. 2025

SILVA, Helton Junio da; PALMEIRA, Fernanda Agnes Lopes; SENA, Juliana Rodrigues Pires; PAULA, Luisa de Oliveira Mendes. A desjudicialização da alteração do nome civil: inovações da Lei 14.382/2022.

*In:* VASCONCELOS, Adaylson Wagner de Souza (Org.). **Caminhos da Justiça:** explorando o mundo do direito. Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.

## CAPÍTULO 22

### LGBTFOBIA, DESSUBJETIVAÇÃO E TENTATIVAS DE APAGAMENTO DA COMUNIDADE LGBTQIAPN+: UM ESTUDO EM LUIS EDUARDO MAGALHÃES - BAHIA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-022>

*Daniel Dias Heydt  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2019, por decisão do STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26 enquadrou homofobia e transfobia como crimes de racismo. Todavia, apesar desta tipificação, o Brasil ainda é um dos países que mais mata pessoas LGBTQIAPN+ no mundo (CNN Brasil, 2025). Nesse contexto, é necessário adicionar uma série de crimes subnotificados, o que evidencia a ineficiência estrutural dos entes jurídicos e policiais no enfrentamento efetivo da LGBTfobia. Esses dados são preocupantes, considerando que mesmo classificada a homofobia como crime, os índices de violência permanecem em ascensão.

Nesse cenário, a Região Oeste da Bahia se destaca por registrar de forma recorrente casos de violência extrema contra pessoas LGBTQIAPN+, principalmente homicídios dolosos com características de crueldade, nos quais se observa a incapacidade das instituições de promover investigação adequada, responsabilização dos autores e proteção da comunidade em si.

Diante disso, para pensar políticas de combate e enfrentamento a situações como essa, esta pesquisa tem como objetivo compreender o caráter histórico, social, político da LGBTfobia, com base nos casos de assassinato violento de Guilherme de Souza (homem gay) e a morte de Lorena Fox (mulher trans), ambos ocorridos no município de Luís Eduardo Magalhães - Bahia. Entende-se como necessária essa discussão a fim de verificar se essas características sociais podem ou não fomentar uma cultura de violência contra a comunidade LGBTQIAPN+.

Nesse debate, torna-se fundamental inserir o caso Vicky Hernández, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como marco paradigmático para a compreensão de violências LGBTfóbicas na América Latina. A Corte reconheceu não apenas a violação do direito à vida, mas também o caráter simbólico do assassinato, entendido como uma mensagem social de exclusão e apagamento das identidades trans. A relevância desse caso se dá para discutir a realidade brasileira, particularmente de Luís Eduardo Magalhães, mostrando como homicídios motivados por LGBTfobia não operam apenas como violência física, mas como atos de dessubjetivação e controle, legitimados por estruturas históricas de discriminação.

Nesse viés, percebe-se a importância da pesquisa no que tange a área dos Direitos Humanos, visto que implica em questões da segunda geração, que focaliza em direitos sociais, principalmente de um grupo oprimido historicamente. Além disso, o estudo se mostra essencial diante de um cenário social de violências constantes, que produzem insegurança cotidiana e reforçam a marginalização de corpos dissidentes, em razão de questões sociais, políticas e históricas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No que tange ao referencial teórico, destacam-se autores ou grupos, que são especializados no tema de violências LGBTQfóbicas seja no que diz respeito ao aspecto social, ou ao cunho jurídico do projeto. Primeiramente, é necessário compreender o conceito de violência LGBTQfóbica, por meio da visão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual atua ativamente na conquista de direitos sociais a grupos marginalizados e estuda essas violências. Assim, a Comissão propõe que

Muitas manifestações desta violência estão baseadas no desejo do agressor de “punir” essas identidades, expressões, comportamentos ou corpos que diferem das normas e papéis de gênero tradicionais, ou que são contrários ao sistema binário homem/mulher [...] O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos definiu que a violência contra as pessoas LGBT constitui uma “forma” de violência de gênero, provocada pelo desejo de punir aqueles que teoricamente desafiam as normas de gênero. (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2015, p. 37-38).

Quanto ao contexto brasileiro, apenas em 2019, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, o Supremo Tribunal Federal enquadrou homofobia e transfobia como crimes de racismo, definidos pela Lei 7.716/1989, uma vez que entendeu esse a LGBTQfobia como odiosa discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais. Ademais, a Corte destacou a omissão legislativa em relação às necessárias medidas normativas punitivas quanto às condutas discriminatórias por orientação sexual e identidade de gênero.

Além disso, heteronormatividade ou heterossexualidade compulsória (Foster, 2001) corresponde a uma urgência de seguir ao padrão compreendido como superior apresentado pela cis-heterossexualidade, e que consequentemente entende qualquer comportamento dissidente dessa normatividade como inferior ou incorreto. Como impacto desse paradigma, tem-se a negação social das demais identidades sexuais e de gênero. Nesse viés, a violência LGBTQfóbica surge em um contexto de normativização das subjetivações.

Outrossim destaca-se a dessubjetivação, fenômeno recorrente ao se tratar das violências praticadas contra a comunidade LGBTQIAPN+ e atua como uma consequência direta da heteronormatividade. Ao utilizar o conceito de dessubjetivação proposto por Giorgio Agamben no contexto de violências LGBTQfóbicas, Manoel Rufino David de Oliveira (2019) entende que se trata do apagamento físico e simbólico de sua identidade e existência ocasionando a perda direta de sua autonomia. Portanto, a dessubjetivação não se trata apenas da violência ou morte da pessoa LGBTQIAPN+, mas eliminar sua

identidade.

### **3 METODOLOGIA**

Considerando o objetivo principal da pesquisa, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise de documentos sociológicos, jurisprudenciais e doutrinários. Em relação ao cunho sociológico, busca-se compreender os aspectos subjetivos da violência LGBTfobia, bem como padrões de ocorrência, motivações e os métodos empregados nos crimes. Nesse contexto, mobilizam-se os conceitos teóricos apresentados no referencial, que permitem compreender a maneira como se exteriorizam essas violências e suas nuances estruturais.

Já no que tange aos documentos doutrinários e jurisprudenciais, a pesquisa examina produções que tratam dos Direitos Humanos, do histórico de discriminação contra pessoas LGBTQIAPN+ e dos avanços normativos e institucionais voltados ao enfrentamento da LGBTfobia. Busca-se articular esses materiais com debates sobre a heteronormatividade, heterossexualidade compulsória e dessubjetivação, compreendendo como tais paradigmas moldam práticas sociais e jurídicas de exclusão.

Tratando-se do caráter histórico, social e político da LGBTfobia, analisam-se textos que aprofundam o debate do conteúdo central da temática, bem como seus impactos concretos nas formas de violência física e simbólica. Essa abordagem possibilita compreender a LGBTfobia como fenômeno estrutural, que ultrapassa ações individuais e se revela enquanto produto de processos sociais de longa duração.

Ademais, no debate das legislações ou entendimentos jurisprudenciais recentes tomadas diante da LGBTfobia, precisa-se relacionar com o campo dos Direitos Humanos, dado que a igualdade de gênero e de sexualidade constitui um eixo fundamental para a comunidade LGBTQIAPN+. Para isso, serão examinados documentos que abordam essa intersecção no contexto brasileiro, permitindo avaliar como o ordenamento jurídico tem respondido (ou falhado em responder) às demandas de reconhecimento e proteção.

Quanto ao estudo dos casos de violência contra a comunidade LGBTQIAPN+, destacam-se três eventos relevantes para a pesquisa. Em âmbito internacional, a morte de Vicky Hernández, mulher trans e defensora dos Direitos Humanos, em Honduras no ano de 2009. No caso em tela, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o fim simbólico da violência LGBTfóbica, visto que entendeu que o crime tinha o propósito de comunicar uma mensagem de exclusão, em especial por se tratar de uma ativista política. Esse precedente fornece base comparativa para interpretar casos no contexto brasileiro, permitindo compreender como a homofobia e a transfobia operam de modo estrutural.

No contexto de Luís Eduardo Magalhães, destacam-se as mortes de Guilherme de Souza e Lorena Fox. Quanto ao primeiro, Guilherme era um homossexual de 21 anos, quando foi morto a pedradas e queimado, no ano de 2020. Quanto à segunda, Lorena Fox foi, também, agredida e queimada, em 2023. Os

inquéritos policiais apontaram motivação homofóbica em ambos os casos, revelando padrões de crueldade que dialogam com os conceitos de heteronormatividade e dessubjetivação. Esses casos permitem relacionar o fenômeno à realidade regional, evidenciando como as estruturas sociais e culturais locais podem ou não favorecer a reprodução da violência LGBTfóbica.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

No panorama internacional, destacam-se documentos produzidos por organismos de proteção aos Direitos Humanos que reconhecem a LGBTfobia como forma de discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero, responsável por graves violações de direitos fundamentais. Nesse contexto, os Princípios de Yogyakarta, enquanto instrumento de *soft law* (inclusive citado na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26) assumem papel relevante. Elaborados em 2006 a partir de reunião entre a Comissão Internacional de Juristas e o Serviço Internacional de Direitos Humanos, os princípios estabelecem diretrizes gerais aos Estados no enfrentamento da discriminação contra pessoas LGBTQIAPN+.

Destaca-se que os Princípios de Yogyakarta constituem dados normativos centrais da análise qualitativa, pois funcionam como parâmetros interpretativos dos Direitos Humanos aplicáveis à orientação sexual e à identidade de gênero. Destacam-se, especialmente, o Princípio 1 (direito ao gozo universal dos direitos humanos), o Princípio 2 (direito à igualdade e à não discriminação), o Princípio 5 (direito à segurança pessoal) e o Princípio 7 (direito de não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante) (MPF, 2017). Esses princípios permitem compreender que a violência LGBTfóbica configura violação estrutural da dignidade da pessoa humana, não se restringindo a episódios isolados de criminalidade.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também ocupa papel central no enfrentamento das violências LGBTfóbicas, especialmente por meio da responsabilização internacional dos Estados em casos concretos. O Caso Vicky Hernández vs. Honduras é emblemático nesse sentido, ao reconhecer não apenas a violação do direito à vida, mas também o caráter simbólico da violência, compreendida como mensagem social de exclusão dirigida à comunidade trans.

No julgamento do Caso Vicky Hernández, a Corte Interamericana reconheceu que a violência contra pessoas trans opera como mecanismo de controle social, sustentado por estigmatização histórica, discriminação institucional e tolerância estatal à violência (CORTE IDH, 2021). Esse entendimento constitui dado jurisprudencial relevante, pois demonstra que o homicídio, nesses casos, não se limita à eliminação física, mas atua como instrumento de intimidação coletiva e apagamento simbólico das identidades dissidentes.

Dessa forma, evidencia-se como a heterossexualidade compulsória (Foster, 2001) e a

dessubjetivação (Oliveira, 2019) operam nas violências LGBTfóbicas. A compreensão de identidades dissidentes como inadequadas ou imorais legitima práticas de violência extrema, nas quais o homicídio se apresenta como etapa final de um processo contínuo de negação da subjetividade.

No plano interno, a ADO 26 constitui o principal dado jurisprudencial nacional analisado. Por meio dessa decisão, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão legislativa na criminalização da homofobia e da transfobia e enquadrou tais condutas como crimes de racismo, nos termos da Lei nº 7.716/1989 (Brasil, 2019). O Tribunal afirmou que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da vedação a qualquer forma de discriminação.

A análise da ADO 26 revela que o STF reconheceu o caráter estrutural da violência LGBTfóbica, ao destacar que a ausência histórica de proteção normativa contribuiu para a consolidação de um ambiente social permissivo à violência. Ao citar expressamente os Princípios de Yogyakarta, o Tribunal incorporou parâmetros internacionais de Direitos Humanos como critérios interpretativos da Constituição Federal, reforçando a compreensão de que a LGBTfobia constitui violação grave e sistemática de direitos fundamentais (Brasil, 2019).

Entretanto, a eficácia social da ADO 26 é limitada quando não acompanhada de políticas públicas estruturais e de atuação institucional efetiva, sobretudo nos âmbitos da segurança pública, da investigação criminal e da prevenção. Essa limitação torna-se ainda mais evidente em contextos regionais específicos, como o do município de Luís Eduardo Magalhães, no Oeste da Bahia.

No que se refere ao contexto histórico, social e cultural de Luís Eduardo Magalhães, a análise não permite afirmar um diagnóstico fechado ou determinista sobre a cidade, mas possibilita identificar fatores estruturais que podem favorecer a reprodução da violência LGBTfóbica. Trata-se de um município de crescimento recente e acelerado, fortemente vinculado à dinâmica do agronegócio, com intensos fluxos migratórios e presença significativa de valores conservadores e discursos moralizantes, especialmente de matriz religiosa. Esses elementos, combinados à fragilidade de políticas públicas específicas e à limitada visibilidade institucional da pauta LGBTQIAPN+, podem contribuir para a naturalização da violência contra corpos dissidentes.

Os casos de Guilherme de Souza e Lorena Fox, quando analisados comparativamente, revelam padrões semelhantes de brutalidade, exposição ao sofrimento extremo e tentativa de apagamento simbólico da identidade das vítimas. No entanto, tais padrões não devem ser interpretados como expressão isolada de um suposto “perfil violento” da cidade, mas como indícios da atuação de estruturas sociais mais amplas, que atravessam o contexto local e se reproduzem em diferentes regiões do país.

Assim, a análise sugere que Luís Eduardo Magalhães constitui um espaço onde determinadas condições sociais, históricas e culturais podem potencializar a violência LGBTfóbica, sem que isso

implique afirmar uma causalidade absoluta ou um diagnóstico definitivo. Essa leitura permite compreender a violência como fenômeno relacional e estrutural, articulado a dinâmicas nacionais e internacionais de discriminação, e reforça a necessidade de políticas públicas, ações educativas e fortalecimento institucional voltados à promoção dos Direitos Humanos e da diversidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conclui-se que as violências ocorridas em Luís Eduardo Magalhães em face da comunidade LGBTQIAPN+, em especial aos homicídios dolosos com extrema brutalidade, tem relação direta com o ideário social, cultural e político. Nesse cenário, reitera-se como a heteronormatividade opera diretamente na dessubjetivação desse grupo, visto que buscam apagar e negar pessoas que não são heterossexuais e/ou cisgênero.

Por fim, é importante destacar a limitação de referências acerca dos atravessamentos regionais do Oeste da Bahia no tema da pesquisa, campo ainda a ser estudado de forma mais detalhada. Entretanto, isso destaca a importância da presente pesquisa, uma vez que ajuda na compreensão de como e por quais razões as violências operam no contexto social opera na cidade de Luís Eduardo Magalhães.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26**. STF enquadra homofobia e transfobia como crimes de racismo ao reconhecer omissão legislativa. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>. Acesso em: 24 out. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Violência contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo nas Américas**. Washington, DC: OEA, 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/ViolenciaPessoasLGBTI.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vicky Hernández e outros vs. Honduras**. Sentença de 26 de março de 2021. San José da Costa Rica. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_422\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_422_esp.pdf). Acesso em: 24 out. 2025.

CNN BRASIL. **Brasil é o país que mais mata pessoas trans e travestis, aponta dossier**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-e-o-pais-que-mais-mata-pessoas-trans-e-travestis-aponta-dossie/>. Acesso em: 24 out. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Jovem é morto a pedradas na Bahia em crime motivado por homofobia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/jovem-e-morto-a-pedradas-na-ba-em-crime-motivado-por-homofobia.shtml>. Acesso em: 24 out. 2025.

FOSTER. David W. Consideraciones sobre el estudio de la heteronormatividade em la literatura latinoamericana. **Letras: Literatura e Autoritarismo**. Santa Maria, n. 22, jan./jun. 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Princípios de Yogyakarta mais 10.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/principios-de-yogyakarta-mais-10-2017-1>. Acesso em: 20 nov. 2025.

OLIVEIRA, Manoel Rufino David de. Transfeminicídio: análise da dessubjetivação das pessoas trans na sociedade brasileira. **Revista de Movimentos Sociais e Conflito**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 26–41, jan./jun. 2019.

# PARTE IX –

## DIREITO, CULTURA E LEITURAS CRÍTICAS DA SOCIEDADE

## CAPÍTULO 23

### CORRUPÇÃO SISTÊMICA E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL EM “TROPA DE ELITE 2”: UMA LEITURA JURÍDICO-SOCIOLOGICA DA REPRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-023>

*Sara Mireli Silva Borges  
Maritânia Salete Salvi Rafagnin*

#### 1 INTRODUÇÃO

O filme Tropa de Elite 2: O inimigo agora é outro (2010), dirigido por José Padilha, quebra a narrativa policial contida no primeiro filme, pois aprofunda a análise das relações de poder que estruturam o Estado brasileiro. Embora derivado do universo do BOPE e da narrativa de confronto, a continuação se desloca para revelar as relações presentes entre a política, segurança pública, milícias e o sistema de justiça. O enredo expõe o combate ao tráfico, como a violência e a corrupção se articulam dentro das próprias instituições estatais, revelando a fragilidade daqueles que são responsáveis por garantir legalidade, moral e controle institucional.

Na obra, o Coronel Roberto Nascimento (interpretado pelo ator Wagner Moura), está inserido no setor de inteligência, e diferente do contexto da qual ele combatia a violência, agora o seu olhar é mais estatal, ele começa a entender a dominação, negociações políticas e manipulações midiáticas que sustentam a violência a qual ele combatia. O protagonista passa a ver que a criminalidade não está restrita às favelas, mas se faz presente nas disputas eleitorais, práticas administrativas corruptas e a ascensão das milícias, e que todos esses elementos são o verdadeiro inimigo.

Nesse contexto, o roteiro assume um papel crítico e simbólico da realidade social, e permite visualizar como práticas criminosas podem se integrar ao próprio funcionamento das instituições. É a partir dessa constatação que emerge a indagação central deste trabalho: como *Tropa de Elite 2* representa, de forma simbólica, a corrupção sistêmica e a fragilidade institucional do sistema de justiça brasileiro, revelando as interações entre poder político, violência e legalidade?

Essa pergunta orienta a análise aqui desenvolvida, que busca examinar a obra por meio de elementos cinematográficos, sociológicos e jurídicos, entendendo a construção da ideia de corrupção sistêmica e fragilidade institucional dos sistemas de justiça. A escolha dessa abordagem se justifica pela importância do cinema enquanto narrativa cultural capaz de produzir significado social e influenciar a percepção pública sobre legitimidade, moralidade administrativa e democracia.

Portanto, trata de uma reflexão que ultrapassa os limites da análise filmica e pode ser ampliada para outras obras cinematográficas ou para episódios reais do sistema de justiça brasileiro, enriquecendo a

discussão sobre outros contextos reais do sistema de justiça, institucionalidade, controle democrático e ética pública.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise das representações institucionais em Tropa de Elite 2 pode ser aprofundada a partir de eixos teóricos, como a sociologia do poder em Max Weber (Weber, 2004); a crítica foucaultiana ao sistema penal e aos mecanismos de controle, apresentada em Vigiar e Punir (Foucault, 1975); a discussão sobre perda de confiança nas instituições e erosão democrática, retratada por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt em Como as Democracias Morrem (Levitsky; Ziblatt, 2018); além do campo do Direito e Literatura, que compreende o cinema como meio capaz de revelar práticas jurídicas, políticas e sociais frequentemente invisíveis no discurso oficial.

A visão weberiana entende o Estado moderno como uma instituição que detém o “monopólio legítimo da violência”, apoiando-se na hierarquia, na normatividade e na previsibilidade de procedimentos (Weber, 2004). No entanto, quando essa burocracia se desvia de sua finalidade, abre-se espaço para a distorção do poder e para a infiltração de interesses particulares.

Esse ponto dialoga junto com a crítica feita por Foucault (1975) em seu livro, na qual o autor condena o poder disciplinar e os mecanismos de controle social, que são representados em Tropa de Elite 2. Para Foucault (1975), o poder no sistema penal moderno não se concentra em um único ponto, mas circula por todo o corpo social; ou seja, esse sistema não é somente um mecanismo de justiça, mas uma técnica de controle e disciplina do corpo. O agente que representa essa lógica é a polícia, pois ela seria o braço mais visível do poder disciplinar, responsável por manter a ordem muito mais do que por buscar justiça.

No eixo teórico da erosão democrática, a perspectiva de Levitsky e Ziblatt (2018) demonstra que essa erosão ocorre quando o próprio líder eleito passa a enfraquecer as instituições que limitam seu poder, utilizando mecanismos aparentemente legais, o que torna o processo lento, silencioso e difícil de perceber. Para os autores, democracias raramente morrem por golpes repentinos; não se utilizam tanques de guerra nas ruas, mas se desgastam por dentro, de forma gradual e aparentemente legal.

No campo do Direito e Literatura, esse diálogo se torna igualmente relevante, pois tanto a literatura quanto o cinema funcionam como formas ampliadas de linguagem jurídica e institucional. Inúmeras obras audiovisuais contribuem, por meio de suas narrativas, para a representação da violência, das injustiças e das tensões existentes no âmbito estatal. Isso se evidencia no imaginário jurídico que emerge em Tropa de Elite 2, obra que expõe a tensão entre a legalidade formal e a moralidade pública.

### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, orientada à interpretação das dinâmicas institucionais, sociais e políticas retratadas no filme *Tropa de Elite 2*. A investigação foi estruturada por meio de pesquisa bibliográfica e análise filmica. Os materiais selecionados priorizaram autores como Michel Foucault, Max Weber e Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, todos esses fornecem subsídios para a interpretação de processos contemporâneos de erosão democrática e captura institucional.

A análise filmica consistiu em entender de maneira integral o filme, seguido da identificação e catalogação das cenas com relevância temática para os eixos centrais do estudo. Em seguida, as sequências selecionadas foram examinadas de forma interpretativa, as relacionando com o referencial teórico selecionado.

Por fim, os dados obtidos na pesquisa bibliográfica e na análise filmica foram integrados mediante procedimento analítico-interpretativo, permitindo estabelecer conexões entre os elementos narrativos do filme e os debates acadêmicos sobre legitimidade institucional, violência estatal e corrupção sistêmica.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise sistemática das cenas de *Tropa de Elite 2* permite evidenciar um conjunto de representações institucionais que revelam a lógica do poder, o funcionamento da violência estatal e a permeabilidade das instituições a interesses político-criminosos. A organização dos dados obtidos possibilitou estruturar a discussão em quatro eixos fundamentais, relacionando com referenciais teóricos como Weber (2004), Foucault (1975), Levitsky e Ziblatt (2018), além do campo do Direito & Literatura.

Ao tratar da corrupção sistêmica e naturalização da ilegalidade, pode-se observar uma sequência de cenas emblemáticas no filme, como aquela em que o Coronel Fábio, oficiais do batalhão e o Deputado Fortunato organizam o “caixa da milícia”, cobrando taxas sobre transportes alternativos, exploração de TV clandestina, segurança privada forçada e compra de armas. A naturalização da frase “o sistema funciona assim” evidencia como assassinatos, tortura e extorsão deixam de ser desvios individuais e passam a integrar a lógica institucional.

A partir dessa narrativa, percebe-se que a ilegalidade na política, na polícia e nas estruturas adjacentes não aparece como falha moral, mas como modo de funcionamento. As práticas ilícitas são utilizadas como estratégias de gestão territorial, monetização da violência e manutenção de poder. A frase recorrente “o sistema é foda” sintetiza essa lógica, demonstrando que a corrupção opera como regra de integração ao aparato estatal: quem não adere é excluído, punido ou eliminado. Assim, há uma naturalização da violência e da ilegalidade, produzindo um ambiente em que políticas públicas são moldadas por interesses particulares, alimentando um ciclo de erosão democrática que corrói a credibilidade das instituições.

No eixo referente à fragilidade das instituições de justiça, *Tropa de Elite 2* apresenta um sistema vulnerável às pressões políticas e econômicas que o atravessam. O sistema de justiça não aparece como instrumento de garantia democrática, mas como mecanismo de preservação de poder, operando por meio de manipulações simbólicas que blindam agentes políticos corruptos.

Esse fenômeno é retratado na cena da CPI manipulada politicamente, na qual Nascimento é transformado em inimigo público. A audiência se converte em espetáculo político: deputados conduzem perguntas para proteger aliados milicianos e direcionar a narrativa contra quem ameaça seus interesses. Observa-se, assim, um Judiciário incapaz de romper com redes de proteção política, materializando a noção de captura institucional. Nesse cenário, democracias delegativas transformam instituições em ferramentas do governante, e não do povo, conforme já problematizado por Weber ao discutir a ética da responsabilidade e a corrupção institucional (Weber, 2004).

A análise filmica também evidencia uma crise de legitimidade das instituições democráticas. A representação do Judiciário, do Legislativo e dos órgãos de segurança pública revela um ambiente em que a confiança social está profundamente abalada. A legitimação da ilegalidade aparece em cenas como o ataque dos policiais corruptos ao morro, que demonstra como instituições públicas deixam de servir ao interesse coletivo e passam a atuar em favor de grupos específicos.

Nesse ponto, aproxima-se a análise da teoria de Levitsky e Ziblatt (2018) sobre erosão democrática, marcada pela normalização da violência estatal, pelo uso de estruturas legais para fins ilegítimos e pela tolerância institucional com práticas antidemocráticas. *Tropa de Elite 2* evidencia instituições debilitadas que funcionam como braços operativos de projetos pessoais, eleitorais ou econômicos, revelando um Estado que oscila entre ausência e excesso, incapaz de regular a violência que ele próprio produz.

Importante pontuar que quando aborda-se sobre Consequências Democráticas materializa-se novamente a tese de Levitsky e Ziblatt (2018), em que os autores afirmam que democracias contemporâneas raramente caem por golpes militares, mas por corrosão gradual das instituições, uso seletivo da lei e instrumentalização da violência estatal.

No universo do filme, o problema não é o tráfico em si, mas a estrutura estatal que se apropria de sua lógica, e torna o inimigo principal não somente os traficantes, mas o próprio Estado capturado por políticos, policiais e milícias, uma crítica que dialoga diretamente com Foucault (1975), ao evidenciar a institucionalização da violência e o controle disciplinar, e com Weber (2004), ao expor a distorção do monopólio legítimo da força.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, verifica-se que a Análise dos dados cinematográficos de *Tropa de Elite 2* revela que o filme ultrapassa a condição de mero entretenimento e se consolida como instrumento de compreensão da

corrupção estrutural, da perda do monopólio estatal da força, da captura institucional, da legitimação da violência e da erosão democrática. Esses elementos emergem com clareza quando articulados às teorias dos autores utilizados.

Constata-se que a obra não apenas confirma as hipóteses iniciais da pesquisa, mas amplia o entendimento sobre as formas pelas quais a cultura política brasileira, mediada pela linguagem cinematográfica, expõe tensões estruturais entre democracia, poder e violência. O filme demonstra que a corrupção sistêmica e a naturalização da ilegalidade não constituem exceções, mas componentes orgânicos do funcionamento do Estado, e a partir disso demonstra a realidade brasileira, abrindo caminho para análises comparativas com outras produções audiovisuais e com casos concretos que revelam os padrões de poder e violência que atravessam o Estado.

## REFERÊNCIAS

- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1975.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- PADILHA, José (Dir.). **Tropa de Elite 2: O inimigo agora é outro**. Rio de Janeiro: Zazen Produções, 2010. Filme, 115 min.
- WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2004.

## CAPÍTULO 24

### **CORPOS PUNIDOS, MENTES DESPEDAÇADAS: VIOLÊNCIA, PODER E SUBJETIVIDADE EM BATMAN: A PIADA MORTAL**

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-024>

*Izabelle Duarte  
Fabiane Machado Barbosa da Fonseca*

#### **1 INTRODUÇÃO**

O presente estudo analisa como as representações dos personagens Batman e Coringa na HQ Piada Mortal podem ser interpretadas por meio de teorias jurídicas. Fundamentado na Criminologia Crítica, que abrange a influência da Psicanálise e do Direito Penal. Analisou-se a seguinte problemática: existem discursos jurídico-penais e uma estética da violência que reproduzem e legitimam o poder punitivo moderno, revelando traços inconscientes da culpa, do gozo e da lei? O estudo discute com base na literatura citada a existência de um desejo social por punição e como existem atos de violência permitidos pelo Estado quando praticados por determinadas personalidades jurídicas. Utilizando metodologia de abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, a pesquisa busca compreender a interpretação jurídico-estética da HQ, observando a construção dos personagens, as cores utilizadas e a estética de Gotham City como expressões do imaginário penal contemporâneo.

Constatou-se que, a estetização da punição legítima o castigo como espetáculo moral e denuncia o prazer inconsciente que sustenta o punitivismo, Batman é o retrato da Lei que autoriza atos punitivistas considerados legítimos, enquanto Coringa é o retrato da marginalização, que cede aos desejos do inconsciente por não vê mais razão em seguir a legislação ou qualquer argumento sócio moral. O herói e o vilão são reflexos e não existem isoladamente. Conclui-se que o Direito Penal não é apenas racional ou normativo, mas também simbólico e afetivo, movido por uma estética da punição e um inconsciente de culpa e prazer.

#### **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Primeiramente é importante salientar que, a escolha de uma história em quadrinhos para realização de uma revisão bibliográfica de temas jurídicos e psicanalíticos, parte do entendimento de juristas como Alexandre Moraes da Rosa (2015) e Jacinto Nelson Miranda Coutinho (2016) de que o Direito está ligado mesmo que indiretamente com a Psicanálise, destacando que decisões jurídicas são narrativas construídas e não verdades absolutas, além da necessidade de perceber a existência de violências simbólicas presentes

no processo penal, tema já debatido e explorado anteriormente por Michael Foucault, em sua obra, *Vigar e Punir* (1975).

Dessa forma, as teorias da criminologia crítica denunciam como o sistema penal é seletivo em suas punições, permitindo que certos corpos e certos crimes sejam aceitos socialmente, como defendido pelo jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni (2003). Outros autores a exemplo de Alessandro Baratta (1999) e Loïc Wacquant (2001), denunciam as problemáticas envolvendo o modelo econômico capitalista, que usa do Direito e do Processo Penal para fazer a manutenção da pobreza e da miséria e reproduzir desigualdades. Na compreensão dos juristas citados anteriormente, existe uma função simbólica e política da punição, deixando claro quais corpos e mentes podem ser afetadas.

Partindo para a psicanálise, desde o seu surgimento com base em estudos do médico psiquiatra Sigmund Freud, em sua obra *A interpretação dos sonhos* (1900), existe um entendimento de que a sociedade é movida por uma necessidade e desejo de punição, o que nos diferencia dos animais seria a capacidade de repreender as pulsões agressivas e somente por meio dos castigos, seria possível aliviar esse desejo. Jacques-Marie Émile Lacan (1957), psicanalista francês, decide retornar aos estudos freudianos e observa em como o Direito, com suas leis, tem a capacidade de moldar o sujeito, o aprisionando e criando proibições que o limita, o que o filósofo esloveno Slavoj Žižek (1999), vai afirmar que gera nas pessoas o prazer (gozo) em punir e controlar. A psicanálise enxerga no direito uma grande disputa entre a moral, a culpa e o desejo.

Além disso, é possível fazer uma conversa entre a psicanálise e o campo de estudo da estetização, quando se escolhe contar a história do criminoso e adicionar maior violência na obra, nota-se que é um interesse presente nas sociedades de todo mundo ao longo de anos, David Garland (2001) destaca que crime e criminosos tornaram-se parte integrante da cultura popular, assumindo formas estéticas que os transformam em entretenimento, mercadoria e mito social. Isso leva ao pensamento de sociólogos e filósofos como Hannah Arendt (1963) e Theodor Adorno (1991), quando falam a respeito da “banalização do mal”, as pessoas desejam ver a violência, paira sobre ela uma curiosidade mítica, querem entender o comportamento do criminoso, de suas vítimas e porque ele cede aos seus desejos primitivos de violência. Por mais que sejam campos de estudos diferentes, é possível analisar que existe a mesma compreensão do direito. A ideia de que o ramo do Direito, com foco na área penalista, é neutro acaba por ser uma farsa, já que ele é criado e moldado de acordo com o tempo e sociedade que está inserido, nas observações dos autores citados, conclui-se que, a criminologia crítica explica as estruturas de poder; já a psicanálise, as pulsões inconscientes que sustentam o desejo de punir.

### 3 METODOLOGIA

Utilizando metodologia de abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, com referencial teórico interdisciplinar entre a Psiquiatria, com foco na Psicanálise e Direito Penal, com base na

Criminologia Crítica, a pesquisa busca compreender a interpretação jurídico-estética da HQ, observando a construção dos personagens, as cores utilizadas e a estética de Gotham City como expressões do imaginário penal contemporâneo.

Foram definidas como palavras chaves na pesquisa: Psicanálise; Batman; Punibilidade; Coringa; Criminologia crítica, para se fazer pesquisas no site *Scielo* e buscar entender melhor como os assuntos abordados no artigo conversam entre si. Além disso, para reafirmar as ideias expressas foram utilizados autores renomados nas áreas estudadas, como: Hannah Arendt (1963), Michael Foucault (1975), Sigmund Freud (1900), Theodor Adorno (1991), Alessandro Baratta (1999), David Garland (2001), Jacques Lacan (1957), Eugenio Raúl Zaffaroni (2003), Loïc Wacquant (2001) e Slavoj Žižek (1999).

Os dados encontrados na pesquisa foram divididos em três tópicos principais, sendo a primeira parte: Pensamento foucaultiano e Criminologia crítica, que buscou se entender como surgiu o criminoso (Coringa) e como a lei é retratada na HQ. A segunda parte é o recorte da Psicanálise, em que se analisa o comportamento dos personagens e como seu passado interfere em suas ações presentes e o trabalho finaliza com o terceiro tópico, uma argumentação a respeito da estética dos personagens e de Gotham City.

## 4 ANÁLISE DE DADOS

### 4.1 O PODER PUNITIVO E A RACIONALIDADE SELETIVA

Com os avanços do Direito Penal, se construiu o imaginário de uma rationalidade penal como antídoto contra o caos presente principalmente nas grandes metrópoles, o Direito passou a ser visto como instância civilizadora, submetendo a violência à lei e se escondendo atrás de uma aparência de neutralidade, porém, a realidade mostra sua obscuridade: uma pulsão de controle, prazer e culpa que norteia diretamente a legislação penal (Zaffaroni, 2003). Para analisar isso, a atual pesquisa buscou fazer uma análise interdisciplinar entre Direito Penal, Criminologia e Psicanálise, com base na obra HQ Batman: Piada Mortal (Moore; Bolland, 1988).

A história em quadrinhos representa não somente a violência, mas a estetização e racionalização da mesma, expondo o desejo inconsciente do poder punitivo moderno. Existe uma construção que vai além da relação simbólica entre o vilão e o herói, ultrapassando qualquer ideia do senso comum entre o bem e o mal. Os personagens principais Batman e Coringa não são simplesmente opositos, podem ser lidos como figuras literárias que refletem a dicotomia do direito: a Lei que reprime e o desejo que resiste ou ainda como personagens complementares que participam um da construção do outro. Michael Foucault (1975), destaca que o ordenamento jurídico não apenas proíbe, censurando comportamentos, mas age positivamente produzindo eles e suas subjetividades; o sujeito moderno é moldado por essa constante vigilância conformadora.

#### 4.2 A PSICANÁLISE E O INCONSCIENTE JURÍDICO

Em 1930, Freud já observava que o homem civilizado é um ser culpado, ele reprime sua agressividade por estar em um contexto legal que a suprime, assim se criando um *senrikenronde* culpa que move a punição ao outro. Bruce Wayne, ao se vestir de Batman, tenta liberar sua dor de se tornar um órfão, transformando o trauma em violência controlada, que busca o desejo pela ordem. Já o Coringa, que nem sequer tem seu nome citado na HQ, é a demonstração clara do abandono estatal aos mais pobres, abandonado pela falta de direitos sociais efetivos e abraçado por um direito penal que o marginaliza. Surge assim a necessidade da negação da lei, com base e, Lacan (1957), Batman encarna o “Nome-do-Pai”, o interdito moral; Coringa é o gozo que escapa, o inconsciente jurídico rindo da seriedade da norma.

A história gira em torno do vilão tentando provar aos mocinhos e ao leitor que “basta um dia ruim para transformar o homem mais são em um lunático” (Moore; Bolland, 1988, p.15). O crime é tratado como uma válvula humana constante, a partir dele se cria uma fronteira entre a sanidade e a loucura, desafiando a normalidade. Tal fala é fundamentada na crítica de Alessandro Baratta (1999) à seletividade penal, quando o autor afirma que o sistema não pune a periculosidade, mas o desvio em relação ao que é considerado comum.

#### 4.3 O PAPEL DA ESTÉTICA

As escolhas de cores usadas por Moore e Bolland (1988), trazem reflexões. Batman utiliza tons frios (preto, azul e cinza) remetendo à repressão e ao dever, enquanto isso, o vilão Coringa usa cores vibrantes (roxo e verde), demonstrando os excessos e prazeres. O duelo entre cores demonstra o conflito entre moral e desejo, o herói é o superego que age em nome da lei e o vilão, o inconsciente que desafia, Lacan (1957) afirma que a lei funda o desejo e o Coringa pode ser lido como o desejo que escapa à interdição.

A retratação da violência em A Piada Mortal, é feita de maneira bela, os cortes, as cores, os contrastes; tudo chama atenção e gera curiosidade, mas Adorno (1991) alerta que “a arte que embeleza o horror o torna tolerável.” A HQ e outras obras midiáticas que se debruçam nos temas criminais e violentos ao estetizar a dor, criam a mesma problemática do Direito penal: justificar o sofrimento como necessidade moral para ordem social. O inconsciente jurídico entende que o poder de justiça precisa ser visto para ser acreditado e isso ocorre quando o castigo é tratado como espetáculo, isso ocorre em cenas como quando o Batman agride o Coringa, na animação os gritos de dor são silenciados e só se escuta o som da chuva.

### 5 CONCLUSÃO

O estudo da obra *Batman: A Piada Mortal* permitiu a compreensão do caráter simbólico e inconsciente do poder punitivo moderno com base no discurso jurídico-penal e estético da violência. O problema analisado foi o de que modo a narrativa traduz a racionalidade penal em imagem e desejo, o

estudo alcançou seus objetivos ao identificar, nos traços e cores da obra, a oposição entre lei e desvio, culpa e prazer. A pesquisa demonstra que a estetização da punição legítima o castigo como espetáculo moral e denuncia o prazer inconsciente que sustenta o punitivismo. Sua relevância está em propor uma reflexão crítica sobre o imaginário jurídico e em se trabalhar com literatura e direito, uma área pouco explorada pela academia.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor. **Teoria estética**. Lisboa: Edições 70, 1991.
- ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1975.
- FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1930.
- GARLAND, David. **The culture of control: crime and social order in contemporary society**. Oxford: Oxford University Press, 2001. (A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea).
- LACAN, Jacques. **O seminário, livro 7: a ética da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- MOORE, Alan; BOLLAND, Brian. **Batman: A Piada Mortal**. São Paulo: Panini, 1988.
- ROSA, Alexandre Moraes da. **Direito e Literatura: o poder das narrativas**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.
- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ŽIŽEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real**. São Paulo: Boitempo, 1999.

# PARTE X – EMPRESA, PATRIMÔNIO E SUCESSÃO

## CAPÍTULO 25

### PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO NO AMBITO EMPRESARIAL: AS VANTAGENS DA APLICAÇÃO DA *HOLDING* FAMILIAR EM COMPARAÇÃO COM SISTEMA SUCESSÓRIO TRADICIONAL

 <https://doi.org/10.63330/livroautoral322026-025>

*Marcela Santos de Sena Rosa*

#### 1 INTRODUÇÃO

Há, sem dúvidas, certa sensibilidade para conduzir o momento que sucede a morte, cenário este que transparece incertezas e abre espaço para fragilização de vínculos familiares. Não obstante, é nesse momento que se discute um tema igualmente sensível: a organização patrimonial dos bens a serem herdados. Para isso, existe uma vasta disposição jurídica que trata especificamente do trâmite sucessório, protegendo tanto a vontade de autor da herança, quanto os direitos e deveres dos herdeiros.

Ao analisar o contexto jurídico brasileiro, há um valor principiológico determinante para o início do processo sucessório, conhecido como Princípio de Saisine (Lima, 2018), que, agregado ao instituto normativo presente no art. 1.784 do Código Civil (Brasil, 2002), marca a abertura da sucessão a partir da morte do autor da herança. Nessa perspectiva, o falecimento do *de cuius* é o pressuposto fundamental para a disponibilização do espólio, sendo usual que o trato patrimonial só seja realizado justamente nesse momento, repleto de instabilidade e com ausência de clareza efetiva. Nesse contexto, ainda é fulcral ressaltar que a função social desse ato, não só permitiria a continuidade da relação jurídica e patrimonial, como também acontece de forma a perpetuar e preservar a herança familiar, protegendo vínculos e tradições construídas nesse núcleo (Hironaka, 2007).

Dessa maneira, obstante do que se vale em teoria, é encontrado hoje no Brasil um cenário de preocupação quando se trata da preservação de patrimônio familiar. De acordo com Martins (2024), aproximadamente 90% das empresas brasileiras são empresas familiares, entretanto, é exposto que apenas 30% desse quantitativo perpetuam até a segunda geração, sendo que, em grau consideravelmente menor, não mais de 5% continuam à terceira e, somente 3% sobrevive até a quarta geração. Essa realidade destaca a justificativa desse estudo que busca agregar ao planejamento familiar ferramentas sucessórias que permitam a gestão organizacional mais eficiente e vantajosa, principalmente quando posta em comparação ao modelo sucessório tradicional.

Sob esse viés, surge como solução a *Holding* Familiar, uma ferramenta sucessória que permite a centralização dos bens familiares em forma de sociedade empresarial, a fim de administrar, preservar e, em momento posterior, distribuir esses bens. Nesse contexto, a *Holding* cria uma sociedade entre os membros

do núcleo familiar afetados, sendo que, a partir desse momento, a sucessão não incide mais sobre bens determinados, mas sim, sob a participação societária, em forma de quota-parte ou ações.

Dessa maneira, a *Holding* Familiar se destaca na prática do planejamento sucessório e da organização patrimonial, mesmo que o autor da herança ainda esteja vivo. Nessa perspectiva, embora não dispense a obrigatoriedade do Princípio de Saisine (Lima, 2018), a utilização dessa ferramenta possibilita a antecipação da organização do plano sucessório, de modo a atribuir aos herdeiros um caráter societário, dispondo de relevantes privilégios para os entes envolvidos nesse processo. Sob essa ótica, é fundamental dar ênfase ao seguinte questionamento: Se, de fato, a *Holding* Familiar é mais benéfica, e quais são as (des)vantagens do seu uso em comparação a sucessão tradicional?

Esse questionamento tem como objetivo geral analisar as (des)vantagens do seu uso em comparação a sucessão tradicional. Nesse sentido, justifica-se a necessidade de trazer a palco tal temática a fim de explorar as possíveis ferramentas jurídicas aplicáveis a sucessão no cenário pré-morte. Após a exposição descrita, será possível a análise de dados e informações que possibilitarão visualizar como a *Holding* Familiar atua preventivamente no planejamento sucessório, conferindo maior segurança jurídica, redução de custos tributários e, até mitigação de conflitos familiares. Por fim, sendo esta considerada uma ferramenta jurídica consideravelmente mais vantajosa para o processo de disposição de herança.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As ferramentas teóricas dessa produção serão extraídas da área do Direito Civil, dando ênfase ao Direito das Sucessões e Direito Empresarial, na análise do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) e pela Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976). Dessa maneira, é enfatizada a base legislativa da possibilidade jurídica de aplicação da *Holding* Familiar como instrumento legítimo do planejamento sucessório. Sendo assim, confere-se que, por se tratar de uma ferramenta nova, não há uma lei específica para regularizar sua execução, entretanto há um conjunto de normas que autorizam e privilegiam essa estrutura, como, por exemplo, o artigo segundo da Lei das Sociedades por Ações (Brasil, 1976), que consta o seguinte: Art. 2º Pode ser objeto da companhia qualquer empresa de fim lucrativo, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes.

Soma-se a esta constelação de direito permissórios, os presentes na esfera do Direito Tributário e Constitucional, no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e na Constituição Federal de 1988. Ao serem analisados como coadjuvantes, pode ser encontrado adjuntos de permissibilidade do instituto jurídico que é o *Holding* Familiar. Como maneira de trazer a palco essa alegação, tem-se o texto constitucional que dispõe sobre o direito de propriedade e a livre iniciativa, bem como o Código Tributário que define regras do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), aplicáveis às *holdings*.

Sob essa perspectiva, Almeida (1915) aduz que a relação jurídica do *de cuius* não encerra com seu óbito, sendo transferida e continuada por seu hereditário. Nesse fim, o herdeiro recebe direitos e deveres perpassado pela sucessão, passando a se incorporar a figura do titular da relação jurídica pertencente ao autor da herança. Assim, a sucessão assegura a continuidade das relações patrimoniais e jurídicas, garantindo que o patrimônio do falecido não se dissolva, mas permaneça sob a titularidade de outro sujeito, preservando a estabilidade das relações econômicas e familiares. Tal compreensão revela o fundamento teleológico do direito sucessório, que busca não apenas transferir bens, mas também manter a ordem e a coerência das relações jurídicas no tempo.

Para Maria Helena Diniz (2025), o Direito das Sucessões deve ser compreendido em constante diálogo com a realidade social e econômica. Neste contexto, a autora destaca que o tema em questão deve ser tratado minuciosamente já que conversa de forma direta com o direito de propriedades, se colocando como possibilitador da aplicação de valores fundamentais para manutenção de posse e propriedade, sendo este a sua perpetuidade. Além disso, Diniz (2025) também observa a possibilidade do planejamento prévio da herança como expressão da autonomia privada e da liberdade de disposição dos bens, desde que respeite os limites legais do evento sucessório previsto no Código Civil.

Contudo, mesmo ressaltada a importante função social da sucessão patrimonial, Flavio Tartuce (2025) enfatiza que o modelo sucessório tradicional pode ser moroso e conflituoso, especialmente quando envolve grandes patrimônios. Com isso, ressalta que o planejamento sucessório anterior a morte do autor da herança, realizado por meio de uma *Holding* Familiar, representa uma alternativa legítima e eficaz para otimizar a transmissão patrimonial. Em seu texto, Tartuce (2025) defende que essa ferramenta é de relevante utilidade para promover a segurança jurídica, reduzir custos e garantir a continuidade familiar sem litígios resultados da manipulação do inventário.

Em continuidade, Gladston Mamede e Eduarda Cotta Mamede (2024) defendem a *Holding* Familiar como uma das ferramentas mais eficazes de planejamento sucessório e de proteção patrimonial. Para os autores, a criação de uma pessoa jurídica destinada à administração do patrimônio familiar possibilita redução de custos tributários, simplificação da sucessão e maior previsibilidade jurídica, pois as quotas ou ações da sociedade podem ser transmitidas aos herdeiros ainda em vida, evitando os entraves do inventário. Assim, o uso da *Holding* familiar reflete uma forma racional e preventiva de gestão patrimonial, capaz de alinhar eficiência econômica e segurança jurídica, ao mesmo tempo em que minimiza conflitos sucessórios e assegura a continuidade da vontade do instituidor.

### 3 METODOLOGIA

A proposta de metodologia desta pesquisa, será desenvolvida no período de 2020 a 2025, considerando a crescente relevância da *Holding* Familiar no cenário jurídico e econômico brasileiro.

contemporâneo. Dessa maneira, estudo baseia-se em uma revisão bibliográfica e documental, com o objetivo de reunir e analisar a produção acadêmica e doutrinária sobre o tema. Nesse contexto, as bases de dados utilizadas foram a SciELO e o Google Acadêmico, nas quais foram aplicadas as palavras-chave “holding familiar”, “planejamento sucessório”, “direito empresarial” e “direito societário”. Seguindo por esse viés, para a seleção dos textos, priorizaram-se obras que abordassem a estrutura empresarial da *holding* familiar e sua função social, destacando a relação entre esse modelo societário e os benefícios do planejamento sucessório preventivo

Em continuidade, a base jurídica que sustenta o estudo compreende o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), a Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976), o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e a Constituição Federal de 1988, que fornecem o arcabouço normativo necessário à análise da sucessão empresarial e familiar.

Além disso, no campo doutrinário, o trabalho fundamenta-se em autores de referência, como Maria Helena Diniz (2025), Flávio Tartuce (2025) e Gladston e Eduarda Mamede (2024), cujas contribuições oferecem uma compreensão aprofundada sobre a sucessão e o papel da *holding* familiar como instrumento de organização e proteção patrimonial. Por fim, a Análise dos dados será conduzida de forma teórica e comparativa, concentrando-se na identificação das vantagens da utilização da *holding* familiar em relação ao processo sucessório tradicional, sobretudo quanto à eficiência administrativa, à economia tributária e à prevenção de conflitos entre herdeiros.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise do tema em questão urge da notória necessidade realizar procedimentos mais eficientes durante o processo sucessório, agregando mais organização e vantagens ao trato patrimonial familiar. Dentre essas vantagens, pode-se elaborar acerca da minimização de conflitos familiares, a redução de custos e tarifas tributárias, a proteção patrimonial em conjunto com a organização centralizada dos bens familiares. A partir desse pressuposto, é possível compreender como a utilização da ferramenta jurídica da *Holding* Familiar é mais benéfica quando em comparação com o plano sucessório tradicional, sobretudo quando se avaliam dados práticos de tempo, custos e gestão.

No que se diz respeito ao processo sucessório tradicional, a transmissão de bens ocorre de maneira individualizada, seguindo o fluxo que parte do autor da herança em direção aos respectivos herdeiros, conservando obrigatoriamente os 50% devidos à legítima destinados aos herdeiros necessários, sendo estes os descendentes, ascendentes, conjugue ou companheiro e familiares colaterais que podem ir até o 4º grau de parentesco, observando o quanto previsto pelo Código Civil no art. 1.846 (Brasil, 2002). Entretanto, quanto ao restante dos bens, estes podem ser livremente dispostos, evento este que pode ser motivo para a

instauração de conflitos, caso esses bens não estejam dispostos em testamento, e, até mesmo, a dissolução do núcleo familiar.

No tocante ao procedimento em si, a sucessão ainda atravessa entraves diversos que a torna inquestionavelmente complexa. A princípio, é exigido, de forma específica, a constituição de inventário judicial ou extrajudicial para cada bem presente no patrimônio deixado, processo este que costuma ser moroso e exacerbadamente oneroso, além de envolver múltiplas etapas administrativas e judiciais, que tendem a elevar ainda mais o custo total. Além disso, quanto aos efeitos de cunho tributário, incide sob o inventário na sucessão tradicional o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), calculado com base no valor venal de cada bem, analisado individualmente e obrigatório para a continuidade, tendo como marco o momento do falecimento do autor da herança (Diniz, 2025).

Ao colocar em palco as mazelas do procedimento burocrático, moroso e dispendioso que, na soma de seus fatores, compõe a prática do processo sucessório tradicional, é possível verificar a necessidade de buscar uma opção mais adequada e passível maior viabilidade. Para isso, explora-se a prática da *Holding* Familiar em todas as suas vertentes.

Em primeiro plano, a *Holding* possibilita a organização do patrimônio familiar, antes que este se torne matéria de natureza sucessória, ou seja, à princípio, este é administrado como bem familiar, antes mesmo de se tornar espólio (Tartuce, 2025). Para essa organização, há a criação de uma sociedade empresarial, de tipo Limitado (LTDA) ou Anônima (S/A), para onde o patrimônio familiar é transferido e integralizado no capital social da *Holding*, com a possibilidade de controlar e participar desse patrimônio, segundo Gladson Mamede e Eduarda Cotta Mamede (2018). Com isso, o capital social da empresa é dividido em forma de ações ou cota-parte que são doadas aos receptores da herança, possibilitando uma divisão igualitária de todos os bens, sem a instauração de conflitos posteriores.

Em contraste com a maneira tradicional de organização sucessória, a *Holding* permite regras de administração, voto e acordo de sócios, seguindo o quanto determinado para cada tipo de sociedade em legislação específica. Assim, essa gestão patrimonial pode não só permitir a conservação do patrimônio disposto em seu *status quo*, cumprindo a função social do patrimônio familiar (Diniz, 2025, p. 6), como também pode ampliar o pecúlio familiar. Em tempo, também se mostra eficaz ao aferir benefícios para os herdeiros no viés tributário. Nessa perspectiva, o imposto vai incidir em dois momentos: no momento de doação da herança, sobre o valor do total das ações, não sobre os bens em específico, bem como no momento da morte do titular, mas, nesse caso, o imposto incide apenas sobre as ações das quais ele ainda tinha a titularidade, reduzindo, assim, tempo, burocracia, custos e conflitos pela posse dos bens (Mamede; Mamede, 2024).

Por fim, a principal diferença da aplicação do processo de *Holding* familiar, aparece de forma antecipada, na concentração dos bens em forma de unidade empresarial, bem como quando esse patrimônio

se torna espólio, sendo este o momento *post-mortem* do autor da herança. Com o planejamento antecipado, é possível mitigar os principais males que ainda vivem no procedimento sucessório tradicional. Percebe-se, portanto, que a *Holding* oferece não apenas maior eficiência operacional, como também segurança jurídica, economia, organização e pacificação familiar, justificando, assim, a sua necessidade de expansão como instrumento de planejamento sucessório no âmbito civil brasileiro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo sucessório tradicional evidencia sua natureza burocrática, morosa e onerosa, fatores que frequentemente resultam em conflitos familiares, perda patrimonial e, consequentemente, dissolução de empresas familiares. Nesse contexto, a exigência de inventários múltiplos, a incidência direta do ITCMD sobre cada bem individualmente e a fragmentação da gestão tornam esse procedimento pouco eficiente diante das necessidades contemporâneas de organização e preservação do patrimônio familiar. Nesse sentido, as limitações do modelo sucessório convencional impulsionam a busca por mecanismos mais eficazes, capazes de antecipar e mitigar seus principais entraves.

Nesse contexto, surge a *Holding* familiar como um instrumento jurídico que agrupa planejamento, racionalidade e segurança à administração de bens, permitindo que o patrimônio seja previamente organizado e integralizado em uma estrutura societária. A partir dessa divisão do capital social em quotas ou ações, posteriormente doadas aos herdeiros, favorece a igualdade, reduz o potencial de litígios e proporciona um trâmite sucessório menos custoso e mais ágil. Aliada a isso, a incidência do ITCMD sobre a transmissão de quotas, não mais diretamente sobre cada bem, representando uma significativa vantagem fiscal, observando os limites da legalidade e a função social do patrimônio familiar.

Diante dos benefícios apresentados, constata-se que a *Holding* familiar não apenas supre as deficiências do sistema sucessório tradicional, mas se mostra uma ferramenta contemporânea de gestão patrimonial, capaz de garantir estabilidade, continuidade e proteção aos bens familiares. Sob essa luz, a utilização desse instrumento contribui significativamente para a pacificação das relações entre herdeiros, otimiza o processo de transmissão patrimonial e consolida uma administração do patrimônio mais adequada. Assim, evidencia-se que a expansão e a adoção da *Holding* familiar constituem um caminho estratégico e coerente para famílias que buscam eficiência jurídica, econômica e organizacional em seus processos sucessórios.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Cavalcanti Pontes de Lacerda de. **Direito das sucessões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 set. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das sucessões. 39. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Direito das sucessões**: introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

LIMA, Sônia Mara Siqueira de. O princípio da saisine do direito sucessório. **JusBrasil**, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-saisine-do-direito-sucessorio/653016956>. Acesso em: 24 set. 2024.

MAMEDE, Gladston; MAMEDE, Eduarda C. **Holding familiar e suas vantagens**: planejamento jurídico e econômico do patrimônio e da sucessão familiar. 16. ed. Barueri, SP: Atlas, 2024.

MARTINS, Angelina. Conheça especificidades da governança em uma empresa familiar: o conselheiro Alexis Novellino aponta a interdependência entre as esferas familiar, patrimonial-societária e empresarial. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**, São Paulo, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/conheca-especificidades-governanca-empresa-familiar>. Acesso em: 24 set. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das sucessões. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

REALIZAÇÃO:



CNPJ: 589029480001-12  
[contato@aurumeditora.com](mailto:contato@aurumeditora.com)  
(41) 98792-9544  
Curitiba - Paraná  
[www.aurumeditora.com](http://www.aurumeditora.com)